

GUMERSINDO RUIZ (*)

**CENTRALIZACION Y DESCENTRALIZACION:
UNA APLICACION A LA GESTION DEL MEDIO AMBIENTE (**)**

INTRODUCCION

Esta ponencia posee una orientación económica, y cuando hablamos de descentralización de decisiones lo hacemos con referencia a un contexto económico. Entendemos la gestión económica como una parte de la gestión pública, dentro de un proceso de toma de decisiones que es, en sentido amplio, de elección pública, esto es, político.

Frecuentemente, en la toma de decisiones aparecen barajados elementos de distinta concreción, de manera que en una exposición aparentemente técnica de una medida o la concreción de un objetivo, no es extraño encontrar referencias a necesarios consensos, dificultades institucionales y de interpretación, restricciones legales, o principios éticos o de justicia.

Si lo económico constituyera un criterio absoluto para tomar decisiones, no cabe duda que se simplificaría el proceso. La

(*) Catedrático de Política Económica. Universidad de Málaga.

(**) Este trabajo se presentó en abril de 1.982 al "Seminario Interdisciplinar sobre Problemas Regionales y Urbanos", y su carácter de notas para una exposición oral hace que no contenga referencias ni bibliografía. Los dos conceptos que combinamos: el medio ambiente y la centralización-descentralización más adecuada, han generado una extensísima literatura; pero no ocurre lo mismo, obviamente, respecto a su tratamiento conjunto. Por ejemplo, en un volumen como el editado por el MOPU (1979): "Gestión municipal del medio ambiente", no aparece siquiera un intento, más allá de una mera referencia, de delimitar niveles de descentralización y centralización en la gestión del medio. Esta tarea se encuentra por hacer, aunque existe alguna obra como la de Rowe, Mixon, Smith, Blackburn, Callaway y Gevirtz: *Principles for local Environmental Management*, Ballinger, 1978, donde se encuentran ideas de gran interés acerca del papel de una unidad de decisión-elección pública como es el municipio, en la gestión ambiental.

descentralización, contrapuesta a la centralización, se ha analizado desde el punto de vista de la eficiencia económica, reduciendo el problema a términos puramente económicos. Los resultados han sido forzosamente ambiguos. Por una parte, son patentes las ventajas de las decisiones descentralizadas en un sistema económico donde la difusión de información y las libres acciones individuales constituyen principios básicos de funcionamiento. Por otra, la misma mecánica económica ha llevado a concentraciones, mercados comunes, dimensiones óptimas y operativas, que en definitiva no han supuesto sino reconocer la conveniencia de ciertas centralizaciones.

Sin embargo, se ha puesto de manifiesto que el criterio económico no constituye un elemento definitivo en el proceso social de toma de decisiones y que el sistema de precios en los mercados de bienes y servicios no reflejan de manera adecuada las valoraciones individuales y sociales.

Como subtítulo de esta ponencia la expresión: "Una aplicación a la gestión del medio ambiente." Vamos a utilizar este aspecto de la gestión pública para ilustrar mediante ejemplo las ideas que desarrollaremos. En lo que ahora nos ocupa, una decisión respecto a un bien ambiental no se define en términos puramente económicos (entendiendo por tal un sistema de precios en un mercado); las ventajas de una política de medio ambiente, o los perjuicios de una forma cualquiera de contaminación, son fácilmente perceptibles, pero difícilmente cuantificables y valorables.

Tras estas dos matizaciones: Una, que nuestro enfoque de la descentralización proviene del campo económico. Dos, que consideremos la valoración económica como un dato insuficiente dentro de un proceso social de toma de decisiones, pasamos al tema central de nuestra ponencia.

¿Qué fundamentos genéricos avalan el que las decisiones en el ámbito administrativo hayan de ser descentralizadas.?

Destacaremos los siguientes puntos principales:

1. SOLUCIONES GENERICAS,SOLUCIONES PARTICULARES.

No operamos con situaciones óptimas para las que existe una solución genérica, sino óptima de naturaleza particularizada.Las

soluciones genéricas son soluciones únicas para problemas que se entienden planteados en términos idénticos. Pero en la práctica de las decisiones administrativas sabemos que un mismo problema, aun cuando aparentemente pueda ser definido de forma similar para distintos espacios, tiene soluciones diversas.

Tomemos un ejemplo de la política de medio ambiente. Podría suponerse que ante la cuestión de la eliminación de unos residuos por unas empresas determinadas, existen argumentos para defender la uniformidad de una política que exija, pongamos por caso, un estándar o volumen máximo de emisión común a todas las zonas del país. Esta política resulta lógica en base a que, con la uniformidad en la regulación, se evitan fenómenos como que, si son más estrictas las regulaciones en unos lugares que en otros, se producirán trasvases de industrias desde zonas donde la regulaciones medioambientales resultan más difíciles para las empresas, a otras donde son más relajadas.

No obstante, existen razones en contra de una política centralizada-uniforme y a su favor de un tratamiento descentralizado de esta cuestión concreta. Analicemos brevemente este caso desde una perspectiva empresarial:

En primer lugar, el argumento a favor de la uniformidad y la normas centralizada no es sino una variable; las regulaciones anticontaminación son sólo un aspecto que influirá en las decisiones de localización de las empresas; habría que determinar hasta qué punto regulaciones más o menos estrictas de medio ambiente causan reestructuraciones o cierre de empresas, o si bien esto ocurre dentro de un fenómeno más amplio que afecta a sectores industriales en crisis.

Por otra parte, el establecimiento de una norma uniforme centralizada: un criterio homogéneo de emisión para todas las zonas, no es eficiente desde el punto de vista de la empresa y la producción, pues los costos de eliminación de la contaminación no son iguales en todas las zonas (incluyendo la posible mayor capacidad de absorción de una zona por motivos situacionales, geográficos). Tal norma uniforme resultará con seguridad insuficiente en algunos lugares y excesiva y antieconómica en otro. No se excluye el establecimiento de normas respecto a máximos de emisión tolerables, pero hay un margen para establecer diferencias entre zonas. Desarrollaremos este aspecto a continuación

2. INSTRUMENTALIZACION EFICIENTE DESCENTRALIZADA

Hemos argumentado que la situaciones ópticas generales no se identifican con las locales, esto es concreto diciendo que las medidas o instrumentos que se utilicen para alcanzar objetivos o resolver problemas pueden tener distintas eficacia en diferentes zonas o regiones. Aun cuando lográramos definir de manera similar una misma situación para distintos ámbitos locales, las medidas correspondientes no tienen por qué ser las mismas.

Ilustraremos esta idea con una nueva referencia a la gestión del medio ambiente. Para limitar la emisión de contraminante pueden utilizarse medidas que fijen un estandar o tope máximo que se permite a una industria; en este caso las empresas tienen la alternativa de producir menos y emitir menos contaminante, o eliminar sus residuos para no sobrepasar el máximo permitido. O bien, otra posibilidad consiste en establecer un sistema de tratamiento de los residuos por parte de la administración local, obligando a las empresas a pagar un canon según el volúmen de contaminante que emitan. Es obvio que ni uno ni otro sistema resultan absolutamente eficientes sin tener en cuenta estructuras locales de costes de tratamiento. Pero es que si llevamos la cuestión descentralizadora hasta sus últimas consecuencias, la situación ideal sería aquella en que cada empresa pudiera escoger libremente (en función de su curva marginal de tratamiento de los residuos la forma de eliminación que le resultara más conveniente, con tal de que se cumpliera el objetivo final de control de la contaminación

Estamos ante un caso en que la descentralización exige no solamente una particularización local de las medidas, sino incluso una cierta flexibilidad en la implementación de las mismas a nivel local, y ello porque los agentes económicos ofrecen particularidades aun dentro de una zona o región concreta.

3. OBJETIVOS Y VALORACIONES HETEROGENEAS.

Lo anterior nos lleva a considerar que localmente los objetivos y las valoraciones no son uniformes. La formulación de objetivos sociales se realiza primariamente a nivel local; si se logra aquí una articulación primaria de objetivos, han de ser luego negociados con los de entidades regionales o nacionales.

Hacíamos referencia al principio a la dificultad de reducir las valoraciones sociales a valoraciones económicas, como fórmula homogenizadora. Frecuentemente se ha destacado un indicador como es el crecimiento de la renta, para comparar consecuciones de bienestar social. Sin embargo, tampoco es aceptable con generalidad el que zonas o regiones puedan considerarse homogéneamente en cuanto que el crecimiento de la renta constituya el único criterio de bienestar. De ser así, una política centralizada y con un criterio espacial equidistributivo, sería eficiente.

La descentralización se presenta en este contexto como una necesidad que surge de la existencia de valoraciones sociales heterogéneas. En el ejemplo medioambiental, la contraposición entre el crecimiento económico y una ordenación del territorio, por una parte, y la preservación del medio, por otra, no recibe un tratamiento igual en el espacio. Las actitudes ante objetivos y programas medioambientales diferirán entre zonas por el hecho de que las valoraciones de los *costos* y *beneficios* serán distintas, dependiendo de circunstancias locales que habrán de ser contempladas por una administración descentralizada.

Hay aquí una doble vertiente: Por una parte, la simple valoración objetiva puede mostrar mayor capacidad de una zona para soportar contaminación, (por razones geográficas o atmosféricas), o bien que los costes de eliminación sean en unas zonas mayores que en otras (por una estructura más elevada de precios o una mayor densidad de población). Las valoraciones subjetivas se relacionarán, por otra parte, con la diferente disposición a pagar por eliminar un perjuicio medioambiental. Este último aspecto, si bien constituye un argumento importante de descentralización, hay que entenderlo en sus justos términos, pues no se trata de aceptar sin más que unas zonas o localidades poseen unas preferencias respecto a un medio ambiente más cuidado, y otras no; imperativos económicos fuerzan a determinadas zonas y grupos sociales a aceptar un deterioro en la calidad ambiental, mientras que los incrementos de renta provocan una demanda de mejores servicios ambientales. (No hay correlaciones que indiquen que un mayor gasto en mejora del medio ambiente comporte una mayor satisfacción, ni un mejor ambiente para la comunidad).

Aun en una consideración descentralizada, los objetivos y valoraciones dentro de una zona o localidad han de concebirse en un sentido amplio, referentes a la utilización de sus recursos, de

manera que repercuta en el bienestar de la misma. Las valoraciones sociales responden a un concepto polivalente de bienestar que incluye el aumento de la renta, pero también la distribución de los beneficios derivados de la utilización-explotación de los recursos, dentro de un cuidado del entorno.

4. NIVEL DE DESCENTRALIZACION ADECUADO.

Qué nivel de descentralización resulta más adecuado?. Las relaciones nacionales-regionales-locales, han de poseer flexibilidad que permita utilizar las potencialidades de un sistema descentralizado. Adelantemos que distintos niveles de decisión no pueden considerarse como enfoques que contraponen sus competencias, sino necesariamente integrables "per se".

Hay problemáticas cuya repercusión es necesariamente interna, que son soluciones locales (a distintos niveles de descentralización administrativa); otros son típicamente nacionales y hay en fin cuestiones identificables internacionales.

El estudio del medio ambiente, que estamos utilizando como ejemplo a lo largo de esta exposición, presenta numerosos casos que ilustran estos razonamientos. No resulta difícil comprender que determinadas regulaciones con respecto a mínimos vitales han de tener carácter centralizado y ser comunes (así mismo, los agentes contaminantes móviles, vehículos, transporte pesado, ferrocarril, transporte marítimos, han de ser regulados a nivel nacional e internacional). Pero hay otras cuestiones donde las divisiones administrativas convencionales no resultan adecuadas; un buen ejemplo lo constituyen los ríos, que requieren una autoridad que se encargue de toda la zona por la que discurre el río y cuide de la vida del mismo: esta autoridad - que debe mantener cierta coordinación e independencia con respecto a las autoridades locales -no estará sujeta a otros intereses que el de la conservación del río. En este caso el nivel de descentralización lo marca el objetivo que se pretende cumplir, el cual exige una peculiar división espacial. ¿Debe asignarse la responsabilidad a la administración local o a un ente independiente?.

En el estudio del medio ambiente puede comprobarse que la conveniencia de la descentralización no es una cuestión absoluta y que existen áreas adecuadas de acción que van más allá de la capacidades o responsabilidades de la administración local.

Las autoridades locales, al verse forzadas a conseguir distintos objetivos conflictivos y contradictorios, pueden descuidar los de medio ambiente. En frecuentes, por ejemplo, que la administración local no ponga excesivas trabas a la industria local, creadora de puestos de trabajo y no es extraño que la norma de protección ecológica se relajen ante imperativos productivos. Este tipo de presiones y dilemas llevan a las autoridades locales a anteponer objetivos de crecimiento del producto (procurando no desanimar la inversión en la zona con regulaciones ecológicas rigurosas) y empleo, a los de medio ambiente, lo que justifica unas regulaciones que se situen por encima de las competencias locales.

Es este un tema de gran complejidad, pues existen razones, como la proximidad y sensibilidad ante los problemas, que parecen llevar a la conclusión de que en la administración local radica la representatividad popular para una política que suponga la mejor combinación de objetivos. Pero aunque a nivel local se encontraran autoridades más sensibilizadas, no hay que ignorar las presiones que las empresas locales pueden ejercer; regulaciones superiores, más desligadas de presiones circunstanciales, contribuirán a un equilibrio.

5. PAPEL NEGOCIADOR DE LA ADMINISTRACION LOCAL.

El punto anterior nos conduce a la forma en que opera una administración descentralizada. Como primer apartado destacamos la negociación. En el campo de la toma de decisiones cada vez se presta más atención a fórmulas consensuales-negociadas, frente al cumplimiento estricto de disposiciones reguladoras. Existe aquí una contraposición entre un centralismo regulador y una flexibilidad negociadora que requiere descentralización.

En el ejemplo medioambiental, se observa que las autoridades locales pueden tomar la iniciativa para ejercer acciones contra determinadas contaminaciones; sin embargo, la experiencia muestra que esto no es lo usual y no hay que esperar excesiva beligerancia por parte de la misma. Incluso los organismos que con cierta independencia se encargan de cuestiones medioambientales, habrán de mantener buenas relaciones con la industria local, generadora de renta y puestos de trabajo. La necesidad de compaginar objetivos contradictorios puede llevar a

que, en la práctica, representantes de la industria, consumidores, sindicatos, autoridades locales y entes que se ocupen específicamente del medio, encuentren fórmulas en las que la persuasión y el consenso constituyan las reglas de conducta, en vez de la coacción.

En enfoque económico ha tendido a imponer una mecánica de gestión basada en principios generalizables y homogenizadores. Ante un problema medioambiental, se han buscado soluciones automáticas del tipo: “el que contamina paga”, de manera que la corrección del equilibrio se hiciera compesando por parte de que incurre en el perjuicio, a los perjudicados. Por supuesto que una autoridad local puede obligar a respetar unos máximos tolerables de emisiones y a que se utilicen en el proceso productivo técnicas adecuadas, pero la discusión no se reduce a caso extremos en que una industria, o no contamina, o lo hace a niveles peligrosos. En medio hay una gama de situaciones sujetas a discusión.

El principio de que “quien contamina paga” quiebra cuando nos encontramos ante situaciones en que una actividad productiva, perfectamente legal, supone unas consecuencias no deseables para una comunidad. Es aquí donde corresponde a la administración descentralizada el papel negociador a que estamos refiriéndonos. Una de las dificultades principales que tienen las soluciones negociadas es agrupar a las partes interesadas; particularmente los perjudicados pueden ser numerosos y no es fácil que se reúnan y presenten una oferta conjunta. La administración refleja entonces un interés social y sirve de puente entre los grupos en litigio. Las autoridades locales llegarán a acuerdos introduciendo en la discusión otros argumentos que no consistan necesariamente en un pago del perjudicado al perjudicador; por ejemplo, facilitando el acceso a créditos a la industria para adquirir tecnología y material de eliminación de residuos, cooperando en esta eliminación e incluso, en un supuesto de gestión ágil, permitiéndole demorar el pago de impuestos locales.

La operatividad que introduce una administración descentralizada, próxima a los problemas, que represente una voluntad colectiva, y con capacidad de respuesta, es indiscutiblemente superior a otro tipo de gestión centralizada, pese a todas las prevenciones que se adopten.

6. IMPLEMENTACION DE UNA POLITICA.

Otra vertiente de la forma en que actúa la administración descentralizada estriba en las mayores posibilidades de gestión por parte de la misma. Bajo mi dirección se va llevando a cabo un proyecto en el que tratamos de estudiar la gestión efectiva del medio ambiente (concebido en forma amplia) por parte de los municipios de Cataluña. Cuando hayamos completado este trabajo estaremos en posesión de evidencia empírica que, en sus aspectos positivos o negativos, constituirá una base de datos relevante para una discusión de las posibilidades y problemáticas de la gestión municipal en esta parcela de su actividad, que es el medio ambiente.

Frecuentemente la actividad de la administración centralizada se reduce al diseño de medidas de política, sin que se ocupe tanto de la efectividad e implementación de las mismas.

La administración descentralizada tiene un importante papel que cumplir en la puesta en práctica efectiva de la política. Un elemento fundamental es el nivel de información que a nivel local se posee, al estar en contacto directo con la actividad de los sujetos. Hay una información local que pierde contenido cuando sube a niveles superiores.

Pero se observará que en esta exposición defendemos un enfoque integrador, no contrapuesto, y al mismo tiempo que se destaca esta capacidad de los entes locales, hay que hacer referencia a unas economías de escala de la información y su almacenamiento que sobrepasan el ámbito local; los programas de información y el conocimiento agregado de que se dispone a niveles más centralizados, han de ser puestos a disposición de entidades locales, que necesitarán una mejor información acerca de su posición dentro de un contexto regional-nacional.

Las competencias legales técnicas y la capacidad financiera son tópicos que encontramos repetidamente en el debate sobre el nivel de descentralización. De nuevo hay que insistir en el aprovechamiento de escala en cuanto a la utilización del personal, los medios técnicos y los recursos financieros.

A la característica de *proximidad* a los problemas, hay que añadir la de *celeridad* con que se actúa. Este es un rasgo que nos

parece interesante destacar. Una administración local con capacidad de gestión puede atajar situaciones dañinas en estado incipiente, cuando aún es posible una solución. El carácter irreversible de las acciones que deterioran el medio ambiente, implica que aun cuando se intente actuar coactivamente, nos encontramos con acciones consumadas no corregibles.

A estos aspectos de proximidad y eficacia, hay que añadir otro de gran significación. Aun en el supuesto que debemos admitir, de que en el ámbito local no se disponga de medios técnicos-personal-financieros precisos para cumplir incluso con imperativos de competencias legales, hay un elemento que refuerza el papel de la administración descentralizada y que conviene señalar. En su actuación, se juzgue o no suficiente, los entes locales influyen en el crecimiento y afectan al entorno. Las iniciativas locales y la acogida local de proyectos regionales-nacionales, ejercen un impacto determinante. Hemos encontrado que aspectos legales y técnicos de proyectos que pueden parecer escapar del ámbito local, en realidad vienen condicionados al eco que en este medio encuentren; de este manera, la concernencia local por el medio constituirá por sí sólo un importante elemento con consecuencias prácticas.

7. PROGRAMA ESQUEMATICO DE ACTUACION DESCENTRALIZADA.

Desde una óptica de planificación u ordenación de la actividad pública, los siguientes puntos constituyen un programa de actuación para delimitar competencias y cumplir un papel activo en la implementación de una política descentralizada. Lo enunciamos esquemáticamente:

— Concretar las exigencias que las relaciones con entidades administrativas superiores exigen: Actividades delegadas, obligaciones y competencias legalmente establecidas.

— Obtener información sobre los objetivos locales y establecer de manera clara los conflictos existentes o potenciales entre distintos grupos de intereses. Poner de relieve áreas sobre las que se precisen datos e investigación. Evaluar las capacidades de la zona y proyectar su crecimiento futuro.

— Calcular probables impactos de las tendencias existentes (en el ejemplo que seguimos, los del crecimiento, utilización de los recursos y ordenación del suelo, sobre el medio ambiente).

— Formular un plan de objetivos-instrumentos con alternativas factibles. Negociar este plan con la posición de entes superiores. Establecer las bases de la discusión para alterar algunos datos del problema (por ejemplo, legislación, competencias, recursos financieros y tecnológicos).

8. RESUMEN Y CONCLUSIONES.

En esta ponencia hemos intentado mostrar con una argumentación coherente, aunque muy sintética, que la descentralización constituye un principio elemental en la toma de decisiones en el ámbito administrativo. Se ha ilustrado con ejemplos tomados de la gestión del medio ambiente.

La descentralización se basa en que los objetivos locales no son definibles de manera homogénea, las valoraciones sociales divergen en función de costos y beneficios relativos y la instrumentalización no opera de manera generalizable, sino con impactos particularizables.

Sin embargo, se ha destacado que la descentralización no es, por sí evidentemente eficiente; a ciertos niveles de descentralización se incurre en conflictos entre objetivos y presiones que puede llevar al abandono de determinados aspectos de bienestar social. Entonces hay que dilucidar que nivel de descentralización e independencia de gestión resulta más adecuado.

Unos poderosos argumentos a favor de la descentralización se encuentran en la implementación de una política. Por una parte, debido a la forma negociada - frente a una rigidez legal - con que se solucionan los conflictos. Por otra, hemos tenido en cuenta que los entes locales poseen una características de proximidad a la realidad que proporciona una formulación más completa de objetivos locales, y mayor rapidez en la identificación de los problemas.

No se ha destacado la carencia de medios financieros, técnicos, y el desfase entre las competencias de la administración local y sus posibilidades, lo cual no implica que no valoremos

adecuadamente este hecho. Nos hemos limitado a señalar que la acción de la administraciones locales es (aun en ausencia de medios) decisiva por un doble motivo: Uno, sus actividades determinan impactos en la comunidad y su medio. Dos, la colaboración local en los proyectos que inciden en la comunidad introducen un factor que multiplicará o reducirá el alcance y efectividad de los mismos.

Dos principios genéricos han estado presentes en la exposición: Una orientación economicista, aunque restringiendo la valoración económica y considerándola un criterio de actuación insuficiente. Una propuesta integradora, entendiendo los distintos niveles de centralización-descentralización, no como formulaciones contrapuestas, sino necesariamente coordinables.