

REORGANIZACIÓN DEL GOBIERNO LOCAL EN INGLATERRA *

Introducción

La estructura actual del gobierno local en Inglaterra ha sufrido diversas modificaciones, pero ninguna en su parte sustancial como la que se está llevando a cabo en estos días.

La importancia que reviste este cambio se ha manifestado en el Parlamento a través de diez años de discusión de un documento que finalmente se aprobó y que se denomina *Local Government Act 1972*, el cual entró en vigor en abril de 1974.

Considero conveniente en todos sentidos la implantación de la nueva estructura, ya que, desde la época de la Reina Victoria, no se habían hecho cambios radicales a la misma.

La estructura actual fue diseñada para una época en que las necesidades del gobierno eran tales que aquélla podía considerarse eficaz para su momento, sin embargo, en la época actual y para las necesidades actuales, resulta sumamente difícil que el gobierno local cumpla sus funciones adecuadamente con base en una estructura un tanto anacrónica.

Es por ello que la preocupación del gobierno ha sido tal que se han formulado diversos documentos y se han estudiado exhaustivamente para encontrar aquel que responda mejor a los requerimientos actuales, para que de esta forma el gobierno lleve a cabo eficazmente sus funciones.

La nueva estructura despejará muchos obstáculos que ahora obstruyen el buen funcionamiento del gobierno; asimismo el gobierno central podrá tener un mejor control sobre el resto del país. Los servicios se mejorarán en gran medida y los ciudadanos podrán tener una participación efectiva en los asuntos nacionales, ejerciéndose así una verdadera democracia.

I. ESTRUCTURA DEL GOBIERNO LOCAL

En Inglaterra y Gales el gobierno local comenzó en los pequeños pueblos anglosajones, cuyos derechos y privilegios, que finalmente llegaron a

* Comentarios a la versión original en inglés del trabajo del propio autor: *Reorganization of Local Government in England*, presentado en la Universidad de Manchester (Inglaterra), en abril de 1973.

ser incorporados a la Carta Magna, fueron otorgados inicialmente por los *Lords* de los feudos locales y posteriormente por el Rey.

Hacia fines del siglo XI, las *Shires*, en las que están basados los actuales condados, surgieron como unidades militares, y en el siglo XIII los jueces de paz, quienes gradualmente llegaron a asumir una variedad de funciones administrativas, fueron en un principio nombrados por la Corona para mantener el orden.

De acuerdo con las disposiciones de las Leyes sobre corporaciones municipales de 1835 y 1882, el gobierno local fue reformado en más de la mitad de los *boroughs* autónomos mediante la abolición de los abusos políticos, la extensión del derecho de voto a los contribuyentes, el control de la administración de las finanzas a través de la introducción de un sistema de auditoría de los *boroughs* y la separación de la justicia respecto de la administración de los asuntos locales.

La estructura presente del gobierno local en Inglaterra y Gales se muestra en el diagrama que a continuación se transcribe:

INGLATERRA Y GALES **

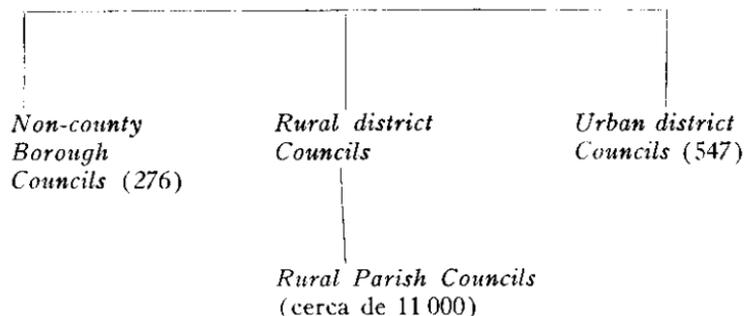
(excluyendo a Londres)

County Councils (58)

County district Councils

County Borough

Councils (82)



** Glosario de términos administrativos empleados en este trabajo:

Alderman: uno de los miembros del *County Council*; se distingue de los *Councillors*, siendo electo por un periodo largo o de por vida.

Boundaries: límite jurisdiccional de un espacio territorial.

Borough: pueblo o municipio con ciertos privilegios otorgados por la Carta Magna.

County: división territorial de un estado con propósitos administrativos.

Council: un cuerpo de personas convocadas por la autoridad para realizar funciones ejecutivas.

Chairman: persona que preside una reunión, ya sea en la Cámara de los *Lords* o en la Cámara de Representantes.

Mayor: jefe de una corporación municipal.

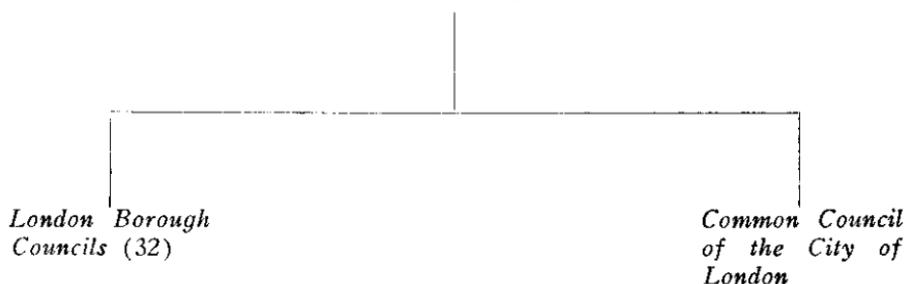
Parish: distrito eclesiástico, actualmente conserva el nombre, es la más pequeña división territorial.

White Paper: documento o informe oficial base de un proyecto de ley sometido a la consideración del Parlamento.

Sheriff: persona responsable del cumplimiento de la ley en una zona pequeña.

LONDRES

Greater London Council



County Councils

Fueron establecidos inicialmente por la Ley de Gobierno Local de 1888 y ahora están regidos por la Ley similar de 1933. En términos generales las áreas de los mismos son geográficamente parecidas a los *counties*, aunque algunos de los más grandes han desaparecido. Por ejemplo, Yorkshire tiene tres condados administrativos, uno por cada *Riding*. Los *county councils* están integrados por un *chairman*, los *aldermen* y los *councillors*. El *chairman* es elegido anualmente por el concejo en pleno, normalmente de entre sus miembros; pero es lícito elegirlo de entre personas ajenas al *council*, siempre que éstas reúnan las calidades necesarias para ser miembros del mismo. Asimismo, puede recibir sueldo por sus servicios.

Los *councillors* son elegidos por los electores del gobierno local en el condado, por tres años, a razón de un *councillor* por cada división electoral. Todos se retiran al mismo tiempo, de tal manera que las elecciones tienen lugar una vez cada tres años, normalmente en el mes de abril.

Los *aldermen* son elegidos por los *councillors* para un periodo de seis años, deben reunir las calidades para ser *councillors* si es que no tienen esta condición. La mitad del total de *aldermen* se retira cada tres años y su número equivale a una tercera parte del total de los *councillors* en cada concejo, es decir, que la cuarta parte del concejo

son *aldermen*. Por lo que hace a sus tareas dentro del concejo, la posición del *alderman* es idéntica a la de un *councillor*. Por lo general, el concejo se reúne en pleno cuatro veces al año, con sesiones extraordinarias si se hacen necesarias.

County Boroughs y non-County Boroughs

Su estructura básica es la misma, así que pueden ser considerados conjuntamente. La diferencia esencial radica en la extensión de sus funciones. Los *boroughs* fueron originalmente creados por Carta Real en ejercicio de la prerrogativa del rey. Todavía hoy los *non-County boroughs* son creados de la misma manera, con la salvedad de que la prerrogativa real sólo se ejercita por consejo del Ministerio de Vivienda y Gobierno Local. En virtud de la Ley de gobierno local de 1958, para la creación de un nuevo *county-boroughs* se requiere la aprobación del Parlamento.

La composición de las corporaciones de *boroughs* está regida por la Ley de Gobierno Local de 1933. Están integradas por el *mayor*, los *aidermen* y los *councillors*. Algunos *boroughs* son ciudades, en cuyo caso sus corporaciones están integradas por el *mayor*, los *aldermen* y los ciudadanos, pero no hay diferencia en cuanto a las facultades y funciones de la autoridad. Una ciudad es un *borough* que ha adquirido el título después de una prolongada costumbre, o por designación.

El *mayor* es elegido anualmente, casi siempre de entre los miembros del concejo, aunque podría serlo una persona de fuera, siempre que reúna las calidades como para ser miembro.

Los *councillors* son elegidos por los electores del gobierno local para tres años. Si el *borough* está dividido en cuarteles (*wards*) electorales debe haber tres *councillors* o un múltiplo de tres por cada uno. De no ser así, debe haber tres o un múltiplo de tres *councillors* por todo el *borough*.

Los *aldermen* son elegidos sobre una base similar a la de los *county councils*. Constituyen una tercera parte de los *councillors* y son elegidos para seis años. La mitad de ellos se renueva cada tres años. Deben sesionar, de acuerdo con la ley, cuatro veces al año, pero de hecho celebran sesiones cuando menos cada seis semanas, y mensualmente en los *boroughs* más grandes. En caso necesario, pueden convocarse a sesiones extraordinarias.

Urban y Rural District Councils

Primeramente fueron creados por la Ley de Gobierno Local de 1894, pero ahora están regidos por la Ley similar de 1933, constando cada

uno de un *chairman* y los *councillors*, no hay *aldermen*. El *chairman* es elegido anualmente por el concejo, generalmente de entre sus miembros, aunque puede ocurrir que una persona de fuera sea elegida si reúne las calidades para ser miembro.

Los *councillors* son elegidos por los electores del gobierno local para un periodo de tres años. Los distritos urbanos pueden a su vez subdividirse en cuarteles (*wards*), los distritos rurales en distritos electorales. La Ley de Gobierno Local de 1933 establecía el retiro de una tercera parte de los *councillors* cada año, con las consecuentes elecciones anuales, como ocurre con los *borough councils*. En realidad sólo una cuarta parte de los distritos rurales y tres cuartas partes de los urbanos utilizan todavía este método. El resto se ha beneficiado de la disposición que establece que el *county council* puede, a petición del concejo distrital, ordenar que todos los *councillors* se retiren a los tres años. Por tanto, las elecciones tienen lugar cada tres años para todo el concejo, como ocurre con los *county councils*, elecciones que generalmente son en el mes de mayo.

Por ley debe haber cuatro reuniones anuales; en la práctica tienen lugar cada seis semanas o cada mes.

Parishes

Aun cuando los *parishes* tienen un origen antiguo, la actual organización fue establecida por la Ley de Gobierno Local de 1894. Esta ley trató de dar a las *parishes* una participación importante en el gobierno local, lo que en la práctica no ocurrió. Sin embargo, durante los últimos veinte años se ha observado un notable resurgimiento del interés y de las actividades en muchos *parish councils*. Cada *parish* tiene una asamblea para toda la comunidad.

Conforme a la Ley de Gobierno Local de 1933, todas las *parishes* con una población de 300 o más habitantes deben elegir un concejo parroquial (*parish council*). Si la población es de 200 a 300 habitantes, debe elegirse un *parish council* si la asamblea respectiva pide al *county council* que así lo ordene. Si la población es menor de 200 habitantes, la asamblea parroquial puede pedir al *county council* que ordene la elección de un *parish council*, pero aquél no está obligado a hacerlo. Las *parishes* pequeñas pueden estar agrupadas bajo un solo concejo. El concejo parroquial se compone de un *chairman* y los miembros.

El *chairman* es elegido por el concejo. Los miembros son elegidos por los electores del gobierno local para tres años y todos se retiran al mismo tiempo. Las vacantes ocasionales son cubiertas por coopción; se celebran por lo menos cuatro reuniones anuales.

Greater London Council

Fue creado por la Ley de Gobierno Local de 1963, para reemplazar al antiguo Concejo del Condado de Londres, y abarca una área mayor, más en consonancia con la transformación producida por la expansión urbana de la capital inglesa. Consta de un *chairman*, los *aldermen* y los *councillors*.

El *chairman* es elegido cada año por el concejo y no se requiere que sea miembro del mismo. Se le cubren sus gastos por las tareas oficiales, pero no recibe un sueldo.

Los *councillors*, que son 100, son elegidos para tres años y se retiran todos al mismo tiempo. Los *aldermen* son elegidos para seis años y la mitad de ellos se retira cada tres años. La cifra de *aldermen*, en contraste con otros concejos que cuentan con ellos, es tan sólo la sexta parte del total de *councillors*. Las reuniones se llevan a cabo quincenalmente.

London Boroughs

Los antiguos *boroughs* metropolitanos desaparecieron cuando la Ley de Gobierno de Londres de 1963 entró en vigor. Esta ley creó 32 *boroughs* londinenses mediante la amalgama de los *boroughs* metropolitanos y la inclusión de otras autoridades en las inmediaciones de la antigua área del Concejo del Condado de Londres, tales como la totalidad de Middlesex y parte de Kent. Los doce *boroughs* que, con la ciudad de Londres, formaban originalmente el Concejo del Condado de Londres, son conocidos como los *Inner London Boroughs*, al resto se lo conoce como los *Outer London Boroughs*. Aun cuando creados por ley, todos los *boroughs* londinenses tienen su carta constitutiva (*Charter*). Los *boroughs councils* constan de un *mayor*, los *aldermen* y los *councillors*. El número de éstos para cada *borough* depende de su carta constitutiva, pero no pueden ser más de sesenta.

El *mayor* es elegido por el concejo. Los *councillors* lo son por los electores del gobierno local para tres años, al cabo de los cuales todos se retiran, por lo que las elecciones se celebran cada trienio. Los *aldermen* son elegidos por el concejo para seis años y la mitad de ellos se retira cada tres años; como en el caso del *Greater London Council*, los *aldermen* están limitados numéricamente a una sexta parte del total de *councillors*.

City of London

Esta pequeña área está empapada de tradición y fue aislada por la Ley de Gobierno de Londres de 1963, pero en términos generales constituye una unidad como un *borough* londinense.

La Corporación de la Ciudad de Londres consta de tres cuerpos para

finés gubernamentales, los cuales son conocidos como cortes. La Corte de *Common Hall* está integrada por el *Lord Mayor*, los *aldermen* y los *liverymen* de los gremios de la Ciudad.

Elige dos *sheriffs* y nombra dos *aldermen* que hayan servido como *sheriffs*, uno de los cuales es elegido *Lord Mayor* para un año por la Corte de los *Aldermen*. Ésta consta de veintiséis *aldermen* que son elegidos vitaliciamente. El peso de las tareas del gobierno local recae en el tercer cuerpo, la Corte de *Common Council*. Ésta consta del *Lord Mayor*, los *aldermen* y 159 *councillors* que son elegidos por los habitantes y arrendatarios de inmuebles de los cuarteles (*wards*) electorales. Sólo hay cerca de 13 000 electores y los comicios tienen lugar cada año en el mes de diciembre.

La posición del *Lord Mayor* difiere de la de cualquier otro *mayor*; tiene un intenso programa de funciones cívicas y ceremoniales.

II. FUNCIONES DE LAS AUTORIDADES DEL GOBIERNO LOCAL

Las autoridades del gobierno local tienen tres funciones básicas:

- a) Función legislativa
- b) Función de control
- c) Función de servicios

Función legislativa

Esta función es importante desde el punto de vista constitucional, ya que una ley puede implicar algunas limitaciones a la libertad individual y establecer sanciones para quienes la desobedezcan. Esencialmente opera tan sólo en el ámbito de la autoridad y constituye una forma de legislación delegada.

Función de control

Una segunda función de las autoridades locales consiste en garantizar que, en el ámbito de su jurisdicción, se cumpla con las disposiciones establecidas por una serie de ordenamientos jurídicos. Esto implica, a menudo, el establecimiento de una serie de controles por las autoridades locales. Muchas de estas funciones de este tipo caen dentro de la esfera de la salud pública, pero ha habido una expansión considerable de esta forma de control, la cual incluye materias tales como alimentos y drogas, pesas y medidas, y la inspección de oficinas, almacenes y asuntos ferroviarios para garantizar que la seguridad, la salud y el bienestar de los empleados satisfaga las exigencias legales.

Función de servicios

Esta función se refiere principalmente a la prestación de los servicios al público. El principio general es el de que el gobierno central distribuya entre las diversas autoridades gubernamentales locales gran parte de las tareas de prestación de dichos servicios en una determinada área. El gobierno central se reserva para sí el control absoluto del sistema mediante su asesoría a través de comunicaciones y circulares, y en algunas materias a través de la inspección.

Algunos de los servicios proporcionados por las autoridades locales son de tipo discrecional, es decir, que son suministrados si las autoridades lo quieren. Ejemplos de éstos son la prestación del servicio de autobuses, museos y diversiones públicas. Sin embargo, la mayoría de dichos servicios son obligatorios.

Los principales servicios suministrados por las autoridades locales son los siguientes: salud pública, vivienda, parques, planeamiento urbano, educación, puentes y caminos y policía.

Servicios suministrados por las autoridades locales

Salud pública

Los servicios de salud pública cubren un campo muy amplio e incluyen:

a) mantenimiento de servicios para prevenir enfermedades, por ejemplo, servicios sanitarios tales como la provisión e inspección de drenajes y alcantarillas, y control de alimentos y drogas;

b) servicios de promoción de la salud, p.e., dotación de baños, lavanderías, centros de maternidad y de protección a la infancia; y

c) servicios encaminados a la cura de enfermedades, p.e., el establecimiento de clínicas y centros de tratamiento.

Vivienda, planeamiento urbano, construcciones y parques

Vivienda

No es solamente por medio de la acción médica o con la protección sanitaria normal como la salud del pueblo puede ser atendida. Ésta depende de condiciones de vivienda adecuadas, y por tanto, como un servicio ligado con la salud pública, a las autoridades locales se les han conferido funciones relacionadas con las necesidades habitacionales de la población.

Originalmente estas funciones estuvieron estrictamente limitadas al suministro de viviendas para la clase trabajadora, pero las facultades de las autoridades locales incluyen ahora la dotación de vivienda para otras clases sociales. La aguda escasez de viviendas provocada por la Segunda Guerra

Mundial hizo necesario dar mayores poderes a las autoridades locales para emprender la tarea de reparación de las casas dañadas por el conflicto, independientemente de la clase social de pertenencia de los beneficiarios, así como para cooperar en la provisión de viviendas temporales a las personas que, sin tomar en cuenta su clase, estuvieran necesitadas de alojamiento.

En el intervalo de las dos guerras mundiales el problema de la habitación para las autoridades locales fue tremendo. Las facultades respectivas fueron ejercidas dentro y fuera del área de cada autoridad local. La facultad para construir viviendas incluye la de levantar los almacenes y demás edificios necesarios para el uso de los habitantes de los inmuebles. La vivienda puede ser proporcionada en forma de departamentos, terrazas o casas pequeñas.

Planeamiento de centros rurales y urbanos

Éste constituye un servicio relativamente nuevo suministrado por el gobierno local, pero ha sido objeto de especial atención, especialmente en vista de las tareas de restauración planificada de las localidades dañadas por la guerra. El desarrollo irregular de la propiedad en el pasado ha conducido a muchos resultados deplorables; mezcla indiscriminada de viviendas e industrias, insuficiencia y mala distribución de los espacios libres, trazo inapropiado de calles, falta general de apreciación del hecho de que aunque una ciudad pueda ser apropiada por muchos individuos como bienes particulares, su apariencia externa y su eficiencia como ciudad son cuestiones de interés público. Además, para regular el diseño y la construcción material de los edificios, las autoridades de planeamiento locales pueden controlar el empleo que se dé a esos edificios y el modo de desarrollo de estos sitios. La autoridad puede dividir su área en zonas para usos particulares, p.e., residencial, comercial o industrial, y prohibir que en una zona determinada se construyan edificios que no sean precisamente del tipo de los diseñados para la misma.

La superficie territorial puede ser adquirida en forma compulsoria por una autoridad a fin de que ésta pueda promover su desenvolvimiento. En el caso de las zonas dañadas por la guerra, las facultades conferidas a las autoridades locales están dirigidas a facilitar el desarrollo de las mismas en su conjunto como "zonas de reconstrucción". Facultades similares les son otorgadas respecto de zonas mal trazadas y de desarrollo anticuado. A los propietarios que son obligados a vender sus inmuebles se les paga una indemnización, y en ciertos casos también a los propietarios cuyos bienes son afectados por las actividades de planeación urbana.

Parques y espacios libres

Todas las autoridades locales tienen facultades para comprar o aceptar en donación los terrenos necesarios para parques, jardines y espacios libres, así como para suministrar medios de recreación en los parques tales como albercas, música y juegos. En algunos casos, una autoridad local puede adquirir terrenos fuera de su jurisdicción para espacios libres y cooperar con otras autoridades locales para este fin. El cinturón verde que se está construyendo alrededor de Londres es producto de una cooperación de esta clase.

Educación

La instrucción pública obligatoria fue instituida primeramente en 1870, mediante la creación de juntas escolares para proporcionar educación elemental. Desde entonces se ha operado un tremendo desarrollo en materia de métodos y política educativos. De acuerdo con el derecho vigente, los *county councils* y los *county borough councils* tienen la obligación de contribuir al desarrollo espiritual, moral, mental y físico de la comunidad, asegurando la disponibilidad de una educación eficiente dentro de sus jurisdicciones, a nivel primario, secundario y superior. Otras autoridades locales tienen la oportunidad de participar en la realización de esta importante tarea. La educación ya no solamente significa instrucción para leer, escribir, etcétera, sino que también incluye los aspectos morales y religiosos de la enseñanza, así como la capacitación vocacional y las necesidades de la salud.

Los padres están obligados a ver que sus hijos de cinco años de edad en adelante reciban educación eficiente de tiempo completo apropiada a su edad, así como las habilidades y aptitudes propias de la niñez, sea mediante su asistencia regular a la escuela o en alguna otra forma. La responsabilidad de que se tomen las medidas necesarias para cumplir con este propósito atañe a la autoridad educativa local.

La salud y la buena condición física de los niños es controlada mediante exámenes y tratamientos médicos periódicos, a través de la provisión de leche, alimentos y otros refrigerios, proporcionando alojamiento y guarderías para niños en caso necesario y ropa a precios asequibles para los padres, lugares de recreo, capacitación física y social a través de campañas de aseo y del suministro del transporte necesario para facilitar a los niños la asistencia a la escuela.

Las autoridades locales tienen facultades para controlar el empleo de niños y jóvenes, de tal manera que pueda obtenerse el mayor beneficio para la educación. Puede disponerse el otorgamiento de becas para universida-

des, escuelas públicas y otros establecimientos de enseñanza. Ninguna cuota por concepto de colegiatura podrá cobrarse a los alumnos en escuelas y colegios dependientes de las autoridades locales, salvo las que correspondan a servicios especiales que los padres deseen contratar, tales como los de internado, alojamiento y cualquier otro que no sea estrictamente de carácter escolar.

Junto a este sistema de educación oficial, administrado por las autoridades locales bajo la supervisión del Ministerio de Educación, encontramos escuelas particulares, voluntarias e independientes, colegios y universidades que sí cobran colegiaturas. Algunos de estos establecimientos pueden recibir subsidios del gobierno y las autoridades educativas locales pueden celebrar convenios con ellos, si es necesario, para resolver los problemas educacionales de la región.

La educación en escuelas especiales para niños ciegos y sordos debe ser materia de convenios obligatorios, y a los individuos física o mentalmente anormales debe proporcionárseles educación vocacional en artes y oficios y comercial. Debe igualmente organizarse la enseñanza nocturna y fuera de las horas de trabajo para las personas mayores que ya no estén en edad escolar.

Caminos y puentes

Conservación de caminos

El mantenimiento de los caminos y puentes públicos constituye el más antiguo de los servicios prestados por el gobierno local y ha sido objeto de regulación por muchas leyes del Parlamento, así como de disputas legales a través de los siglos.

Hoy en día, fuera del gran Londres, algunos caminos troncales —de carácter nacional— son de la jurisdicción del gobierno. La conservación de todas las demás vías públicas está encomendada a las autoridades locales.

Mejoramiento de caminos

Las autoridades locales pueden construir nuevos caminos o hacer mejoras tales como la ampliación de los ya existentes. La autoridad local que tiene estas facultades para realizar mejoras puede no ser la misma que esté encargada de la conservación de los caminos, en cuyo caso, una vez terminados los trabajos de mejoramiento por la autoridad local, el departamento del ramo se hace cargo de su mantenimiento.

Clasificación de caminos

La distribución de las competencias entre las autoridades locales en materia de caminos depende, hasta cierto punto, de la clasificación de éstos: los caminos de los condados son de la competencia de los *county councils*, los caminos locales y las calles en los *boroughs* y distritos urbanos son de la competencia de los concejos de los *boroughs* y de los distritos urbanos. Los concejos de los distritos rurales tienen una menor incumbencia en materia de caminos.

Policía

Autoridades policiacas: en los condados la fuerza policiaca es mantenida por un comité especial compuesto por concejeros de condado y jueces de paz. En los *boroughs* que tienen fuerzas policiacas separadas, la autoridad policiaca lo es un comité de vigilancia del *borough council*.

La ciudad de Londres tiene su propia fuerza policiaca. Las actividades de ésta en todo el país están estrictamente supervisadas y coordinadas por la Oficina Central.

Supervisión y control sobre las autoridades locales

El gobierno central tiene un considerable interés en lo que hacen las autoridades del gobierno local y no deja de ejercer una gran influencia sobre sus actividades. Este control central es necesario porque la prestación de los servicios públicos que son de la competencia de las autoridades locales constituye en buena parte un asunto de interés nacional. Es recomendable, por ejemplo, que la educación de los niños en todo el país se ajuste a ciertos niveles y que las escuelas y la enseñanza de una región no sean notoriamente inferiores a las de otras regiones.

Consideraciones similares se aplican a otros servicios. Al atribuir el gobierno, a través del Parlamento, diversas tareas y responsabilidades a las autoridades locales, tiene la facultad y el deber implícitos de supervisar que dichas autoridades cumplan debidamente con esas tareas y responsabilidades.

No sólo resulta esencial que deban tomarse las medidas necesarias para que las autoridades locales cumplan eficazmente las funciones que se les han encomendado, sino además que estas autoridades no se excedan en las mismas realizando actividades que no les hayan sido atribuidas legalmente.

III. LA NECESIDAD DE LA REFORMA

La estructura actual del gobierno local fue establecida a fines del siglo XIX por tres leyes del Parlamento, las cuales constituyen una noble expresión del espíritu democrático reformista de la Inglaterra victoriana. Geográficamente fueron aprovechadas, en general, las divisiones límites que ya existían, incluyendo las de los condados, las cuales se remontan a la época feudal. La estructura presente fue creada, por tanto, para una época diferente y para cubrir las necesidades de una época diferente en la que las funciones de las autoridades locales eran mucho más limitadas que las de ahora, y cuando el motor de combustión interna no había revolucionado aún los medios de transporte.

El siglo XX ha hecho poco por modernizar el legado victoriano. Cierto es que ha habido algunos cambios. Entre 1888 y 1929 se crearon alrededor de veinte nuevos *county boroughs*; en la década de 1930 el número de *county districts* fue sustancialmente reducido; los límites de los *boroughs* han sido ensanchados para incorporar a los suburbios de rápido crecimiento; algunos distritos urbanos han logrado alcanzar el título de *borough* y, por lo tanto, el derecho a ser representados por un *mayor* y los *aldermen* en las ceremonias. Pero el ritmo de cambio ha sido detenido por el choque de los intereses locales, particularmente entre *counties* y *boroughs*.

Así pues, la división política del gobierno local no ha logrado ajustar los movimientos y el crecimiento de la población.

La finalidad del gobierno local

El modelo y carácter del gobierno local deben ser tales que le permita realizar cuatro cosas: desempeñar eficazmente la amplia gama de tareas importantes que tiene a su cargo y que están relacionadas con la seguridad, la salud y el bienestar de la población de las diferentes localidades; atraer y mantener el interés de sus ciudadanos; desarrollar el vigor suficiente para tratar con el gobierno nacional desde una buena posición, y adaptarse en forma constante a los cambios sin precedentes que se están dando en el estilo de vida de la gente, así como en las formas de trabajo, de desplazamiento y de consumo, y en materia de diversiones.

La realidad del cambio

Vastos cambios se han realizado en la situación que el gobierno local tiene que afrontar.

En las condiciones modernas, en que todo asume proporciones mucho mayores de las acostumbradas, la organización industrial, las necesidades

financieras, la demanda popular de servicios, el poder creciente del gobierno central, vuelven cada vez más necesario el fortalecimiento del gobierno local, ya que de otra manera éste terminará por sucumbir ante las presiones y el poderío de aquél, consolidándose así una forma más altamente centralizada de gobierno. Para la mayor parte de la población de Inglaterra esto resulta inaceptable, pero ocurrirá si no se establece a tiempo un equilibrio adecuado entre uno y otro.

Cuatro fallas básicas

A la luz de la revisión del modelo actual, considero que existen cuatro fallas básicas en la presente estructura, que exigen la introducción de un cambio drástico. Fallas éstas que en su conjunto reducen seriamente y continuarán limitando cada vez más los procesos de cambio que garanticen el funcionamiento eficaz del gobierno local, todo lo cual es entendido por los ciudadanos que lo eligen.

Esas cuatro fallas son las siguientes:

a) Las áreas del gobierno local que no se adaptan al ritmo vital y de trabajo de la Inglaterra moderna y cuya brecha se ensanchará conforme se aceleren los cambios sociales, económicos y tecnológicos.

b) La fragmentación de Inglaterra en 79 *county boroughs* y 45 *counties*, que ejercen una autoridad independiente y separan a la ciudad del campo, ha hecho imposible una planeación apropiada del desarrollo y del sistema de los transportes; a menudo el resultado ha sido una atmósfera de hostilidad entre los *county boroughs* y los *counties*, y ello ha vuelto más ardua la decisión imparcial de cuestiones difíciles.

c) La división de la responsabilidad, dentro de cada condado, entre el *county council* y varios *county district councils*, junto con la posición que guardan los *county boroughs* en los condados, lo cual se traduce en que servicios que debieran estar en manos de una autoridad se hallen esparcidos entre varias. Esto complica enormemente la tarea de abordar en forma comprensiva las diversas necesidades individuales y familiares.

d) Muchas autoridades locales son demasiado pequeñas en dimensión y presupuesto, y, consecuentemente, demasiado limitadas en cuanto a mano de obra y equipo técnico para estar en condiciones de realizar sus funciones tan bien como pudieran y debieran hacerlo.

Es en parte a causa de estos defectos estructurales, a pesar de los denodados esfuerzos de *councillors* y funcionarios, que existen diversas deficiencias en las relaciones del gobierno local con el público y con el gobierno nacional.

a) La compleja maquinaria del gobierno local parece, y a menudo es, inoperante, y, por tanto, impotente para resolver los problemas que

confronta la población en su vida diaria, sea colectivamente o a nivel familiar e individual; de aquí la sensación que tiene mucha gente de que el gobierno local no puede ayudarla y el frecuente sentimiento de frustración que existe entre *councillors* y funcionarios.

b) El Parlamento y el gobierno central dudan de la capacidad de los gobernantes locales, dentro de la camisa de fuerza del sistema actual, para conducir los asuntos locales.

c) La variedad en dimensión y tipo de las autoridades locales y la existencia de diversas asociaciones de autoridades locales que reflejan esa variedad, se traduce en que el gobierno local pocas veces actúa eficazmente como un todo unitario en sus relaciones con el gobierno central.

Hacia una solución

Tomando en consideración los cambios que se hacen necesarios para corregir estas estructuras y demás defectos, hay una cuestión fundamental: ¿qué dimensiones jurisdiccionales se requieren, en función de área y población, para una democrática y eficaz provisión de servicios particulares y para un gobierno autónomo local en su conjunto?

Después de examinar cada uno de los servicios principales, creo que es posible encontrar la respuesta a esta interrogante si tratamos de aplicar a cada región del país los siguientes principios generales:

1) El área de las autoridades locales debe ser delimitada en tal forma que permita a los ciudadanos y a sus representantes elegidos tener un sentimiento de propósito común.

2) Las áreas jurisdiccionales deben ser trazadas con base en la interdependencia de ciudad y campo.

3) En cada región del país todos los servicios relativos al ambiente físico (planeamiento, transporte, etcétera) deben estar en manos de una autoridad. Las áreas deben ser lo suficientemente grandes que permitan a estas autoridades satisfacer las urgentes necesidades de territorio que exige el crecimiento de la población y sus habitantes deben participar de un interés común en su demanda, ya que es en él en donde viven, trabajan, van de compras y encuentran esparcimiento.

4) Todos los servicios personales (educación, servicios sociales, salud y vivienda), en la medida en que están íntimamente vinculados en cuanto a su funcionamiento y eficacia, deben ser manejados también por una sola autoridad.

5) De ser posible, tanto los grupos de servicios "ambientales" como los "personales" deben ser manejados por la misma autoridad, ya que la influencia de unos sobre otros es grande y tiende a aumentar. Ade-

más, la concentración de la responsabilidad de todos los servicios principales del gobierno local en una sola autoridad para cada área, como ocurre en el actual *county borough*, ayudaría a hacer de la idea del gobierno local una realidad. A través de la distribución de prioridades y del empleo coordinado de los recursos, una sola autoridad puede planear su programa total de servicios en función de los objetivos de su área considerada como un todo.

6) Las autoridades deben, sin embargo, ser más grandes que la mayoría de los actuales *county boroughs* (y que todos los *county districts*) si es que han de disponer de los recursos y de la mano de obra capacitada que necesitan para proporcionar los servicios con el máximo de eficiencia.

7) La dimensión de las autoridades debe variar de acuerdo con el volumen de la población, siendo necesario establecer la cifra mínima de habitantes, difícil de determinar, pero que podría calcularse en cerca de 250,000 habitantes.

8) En el otro extremo de la escala, las autoridades no deben ser tan grandes en cuanto a población que vuelvan difícil la organización de sus asuntos y que los representantes elegidos no puedan mantenerse en contacto con la gente afectada por sus políticas. Esto es especialmente importante en lo que se refiere a los servicios personales.

Considero que una población de no más de un millón de habitantes sería la máxima aconsejable para la provisión eficaz de los servicios personales, aunque mucho dependerá de las características sociales y geográficas de cada área.

9) Cuando el área exigida para la planeación y demás servicios ambientales contenga una población demasiado grande para la provisión de los servicios personales, no sería conveniente que una sola autoridad se hiciera cargo de todos los servicios, y en estas regiones del país las competencias deben ser claramente divididas entre dos niveles y mantener juntos los correspondientes servicios.

10) El modelo del nuevo gobierno local deberá ser más práctico que el actual. Siempre que la necesidad del cambio sea dudosa, deberán ser respetados los intereses comunes, las tradiciones y las lealtades inherentes al modelo actual, así como la intensificación de los servicios existentes.

IV. EL SISTEMA PROPUESTO POR EL COMITÉ "MAUD" Y EL INFORME OFICIAL FORMULADO POR EL GOBIERNO LABORISTA

Maud proponía que el sistema de gobierno en Inglaterra fuera dividido en 61 nuevas áreas de gobierno local, cada una cubriendo parte de ciudad

y de campo. En 58 de ellas una sola autoridad sería la responsable de la prestación de todos los servicios públicos.

En las tres más grandes y para ciertos fines, las áreas metropolitanas indivisibles que rodean a Birmingham, Liverpool y Manchester, la responsabilidad del suministro de los servicios debería estar dividida, en cada caso, entre una autoridad metropolitana, cuyas funciones básicas serían: planeación, transporte y desarrollo mayor, y varias autoridades distritales metropolitanas, con las siguientes funciones básicas: educación, servicios sociales personales, salud y vivienda.

El gobierno laborista aceptó el Informe "Maud", pero sólo en principio, y formuló un Informe oficial (*White Paper*) sobre "Reforma del gobierno local en Inglaterra" en febrero de 1970.

La diferencia principal entre la proposición del Comité y la del Informe oficial radicaba en que conforme a éste debería haber dos áreas metropolitanas adicionales, organizadas sobre la base de un doble nivel (*two-tier*) de autoridades.

El Informe oficial proponía también la creación de comités distritales de autoridades de un solo nivel (*single-tier*), para dar cierta descentralización y tratar de superar la crítica de que las autoridades complejas suelen estar alejadas del público al que sirven. El gobierno planeaba introducir un proyecto de ley al Parlamento en la sesión de 1971-1972, para incorporar y hacer efectivas sus proposiciones hechas en el Informe oficial (*White Paper*), pero el cual no llegó a aprobarse debido a que las elecciones generales de junio de 1970 llevaron al poder a un gobierno conservador. El nuevo gobierno comenzó entonces a realizar los estudios tendientes a formular su propio Informe oficial, el cual apareció en febrero de 1971, bajo el rubro de "Gobierno local en Inglaterra". El plan de reforma del Informe anunciaba la introducción de un proyecto de ley sobre reorganización durante la sesión del Parlamento de 1971-72 y que el funcionamiento de las nuevas autoridades empezaría en el mes de abril de 1974.

Ley de gobierno local de 1972

Esta Ley entraría en vigor en abril de 1974, de conformidad con los siguientes principios generales:

Para la administración del gobierno local, Inglaterra y Gales, con exclusión de Londres y de las islas Scilly, serían divididos en áreas de gobierno local conocidas como condados y distritos.

En Inglaterra algunos de los *counties* serán metropolitanos, los que a su vez se dividirán en distritos metropolitanos.

Habrán seis condados metropolitanos: Greater Manchester, Merseyside, South Yorkshire, Tyne and Wear, West Midlands, y West Yorkshire.

Habrán también condados administrativos, cada uno de ellos dividido en distritos, lo que significa una reducción en un 90 por ciento de las autoridades locales con las que el gobierno central tiene que tratar.

Por tanto, cinco nuevas autoridades metropolitanas y unitarias serán lo suficientemente vigorosas en cuanto a territorio, población y recursos para que el Parlamento y el gobierno central puedan confiarles una responsabilidad cada vez mayor.

Por cada condado y distrito habrá un *council* integrado por el *chairman* y los *councillors*. El concejo tendrá las funciones que le confiera la Ley.

Las primeras elecciones para los nuevos *county* y *district councils* tendrán lugar en 1973. Los miembros de los *county councils* serán elegidos por el término de cuatro años y se retirarán todos al mismo tiempo. Los miembros de los *district councils* serán también elegidos por el término de cuatro años, pero una tercera parte de ellos se retirará el año que no sea el de las elecciones para los *county councils*.

El primero de abril de 1974, fecha en que los *councils* de los nuevos condados y distritos asumirían sus plenas responsabilidades, todas las unidades administrativas existentes, tales como *counties*, *boroughs*, distritos urbanos y distritos rurales, y los *urban parishes*, dejarían de existir junto con sus *councils* y corporaciones.

Serán establecidas Comisiones de Límites del gobierno local para Inglaterra y Gales, con la función de revisar la división territorial del gobierno local y los convenios electorales locales. Dichas Comisiones serán de asesoramiento y sus recomendaciones serán ejecutadas mediante mandatos expedidos por el Secretario de Estado respectivo. Cada Comisión tendrá facultades para proponer modificaciones de las áreas de gobierno local, la creación de nuevas áreas y la desaparición de éstas. Las facultades de la Comisión inglesa se extenderán al Gran Londres.

Las autoridades han sido dotadas de amplios poderes discrecionales que ahora ejercen para celebrar convenios y organizarse ellas mismas para el desahogo de sus funciones a través de comités, subcomités, empleados y otras autoridades locales. Hay ciertas limitaciones para esta discrecionalidad.

V. CONSIDERACIONES GENERALES

La nueva estructura despejará, sin duda, muchos obstáculos que ahora dificultan el buen funcionamiento del gobierno local, asimismo abrirá muchas puertas al progreso; sin embargo, los cambios estructurales de

este tipo solamente dan oportunidades pero no pueden garantizar que las cosas mejoren, a menos que el sistema sea puesto en marcha adecuadamente. Lo que realmente interesa en esta materia es la reacción que la gente tenga frente al nuevo sistema.

Los beneficios que obtengamos todos del gobierno local dependerá de la calidad, sentido humano y eficiencia de los *councillors* y de sus colaboradores, pero, sobre todo, de la mutua conciencia y comprensión que pueda desarrollarse y mantenerse entre los gobernantes locales y los ciudadanos.

Ventajas del nuevo sistema

El mejoramiento de los servicios públicos, tanto en la creación de un mejor medio ambiente como en la atención de las necesidades individuales y familiares.

La capacidad creciente de los gobiernos locales para adaptarse a los cambios sociales y tecnológicos. La revitalización de la autonomía local en todo el país, de tal forma que en Inglaterra en general la población tiene más conciencia de su participación activa en los asuntos del gobierno. Un empleo más efectivo de recursos monetarios limitados y de mano de obra calificada.

Mejores servicios

El gobierno local puede convertirse en un instrumento más eficaz en la prestación al ciudadano de los servicios que necesita. He aquí algunos ejemplos:

Planeación y transporte: En todas y cada una de las regiones de Inglaterra será posible que los diversos problemas del medio ambiente sean atacados en su conjunto por las personas directamente afectadas y con el debido interés en las vidas y recursos de la gente.

Conforme continúe aumentando el volumen de la población y de los vehículos, los problemas relativos al empleo del terreno para viviendas, escuelas e industrias, comercio y transporte, seguirán siendo cada vez más complicados, pero en las nuevas y más amplias áreas del gobierno local será posible elaborar y aplicar planes coherentes para hacer frente al reto planteado por los problemas locales presentes y futuros.

Educación

La educación requiere una administración local coordinada. Dentro del nuevo sistema las escuelas primarias y secundarias y los demás colegios,

politécnicos y centros de enseñanza superior, estarán en su mayor parte a cargo de una autoridad en cada región de Inglaterra.

Servicios sociales personales

En todas partes una sola autoridad será la responsable no sólo de la prestación de los diversos servicios sociales personales, sino también de los íntimamente relacionados con la educación, la salud y la vivienda. Esto abrirá el camino al desarrollo de un servicio comprensivo para los individuos y las familias.

Mejor empleo de los recursos

El cambio estructural no puede por sí mismo incrementar el suministro de mano de obra limitada y altamente calificada, pero hace posible su mejor y más económico aprovechamiento debido a la concentración de las actividades en un menor número de *councils* aunque de mayores dimensiones.

El empleo pleno de nuevas y evolucionadas técnicas de dirección, computadoras y otros instrumentos será puesto al alcance de todas las autoridades, de manera que la población estará en condiciones de obtener un mayor rendimiento de su dinero destinado al pago de los servicios proporcionados por el gobierno local. Esto hará mucho más fácil la satisfacción de la creciente demanda de servicios, sin un gasto proporcionalmente mayor de la riqueza nacional.

Las nuevas autoridades han sido concebidas para tratar en forma flexible los problemas locales de una sociedad dinámica, en la que el ritmo de velocidad de los cambios económicos y sociales tiende a ser cada vez más acelerado. Esta flexibilidad debe constituir una garantía para que la nueva estructura del gobierno local pueda operar satisfactoriamente sin modificaciones radicales. Pero la nueva estructura incluye mecanismos de ajuste, ya sea por el propio gobierno local, o de ser necesario por el gobierno central.

Para trazar el mapa del nuevo gobierno local, han sido tomados en cuenta planes para el desarrollo futuro que pueden ser considerados como razonablemente estables, pero no se puede hacer otra cosa que tratar de adivinar un poco los efectos del crecimiento y movimiento de la industria y la población en algunas localidades, de los avances tecnológicos y de los cambiantes hábitos sociales. Se harán necesarios ciertos ajustes conforme pase el tiempo y los concejos provinciales estarán en situación de definir las necesidades y de proponer los cambios adecuados.

Participación de los ciudadanos

Los ciudadanos podrán tomar una eficaz y activa participación en su propio gobierno local, incorporándose así una nueva vitalidad dentro de la convivencia local.

Las autoridades principales operarán en las áreas de enlace entre la ciudad y el campo, correspondientes a la vida y al trabajo de aquellos que representan. Tendrán amplios poderes para atacar los problemas reales que ahora exigen una solución y los que surjan en el futuro. Por tanto, las gentes tendrán mejores razones para reconocer que el gobierno local es importante para sus vidas y sentir que éste merece un interés activo de su parte, y resultará más fácil para las nuevas autoridades, supuesto que éstas colaboren activamente con la prensa, la radio y la televisión, desempeñar un papel crucial en auxilio de la comunicación entre el pueblo y sus representantes locales.

Democracia

El gobierno local representa algo más que la mera suma de los servicios públicos particulares, teniendo en cuenta que constituye una parte esencial del gobierno democrático inglés y que la reorganización lo fortalecerá más que nunca. Los órganos elegidos estarán en mejor aptitud de resolver sus problemas, modificando el medio ambiente para satisfacer las necesidades humanas, ayudando al individuo conforme aumenta la riqueza nacional, para hacerlo más saludable y mejor educado, capacitando a los vecinos para ayudarse unos a otros en forma más eficaz.

La reorganización del sistema planteará serias exigencias a los actuales gobernantes locales. Al aceptar muchos de éstos que alguna reorganización se hace necesaria, están preocupados por la desorganización de las actividades de su propia autoridad local, pero si no dejan de creer que el gobierno local ha de tener un fecundo futuro; ¿podrán resistir la necesidad lógica de un cambio drástico e inmediato? ¿no podría darles tal cambio una mejor oportunidad de servir eficazmente como gobernantes locales en los años venideros?

Joaquín CRUZ LIMÓN

Traducción del original en inglés por Fausto E. RODRÍGUEZ