

otros países representen esfuerzos de progreso, así como de las medidas institucionales que acusen avances o retrocesos en el ámbito de la regulación administrativa.

Fijada de esa manera nuestra orientación y formato, nos parece oportuno señalar que en punto a su contenido ningún tema concerniente o relacionado con la administración nos será ajeno. Ya se trate de aspectos generales de gobierno o política en cualquiera de sus niveles, ya de cuestiones específicas de administración de personal, presupuesto, planificación, organización y métodos, relaciones públicas, relaciones humanas, etc., ya de problemas sustantivos de gobierno o administración en la esfera laboral, la educacional, la sanitaria, la de hacienda pública, etc., procuraremos dar cabida a las más diversas manifestaciones de nuestra heterogénea y apasionante disciplina.

Es de observar que la responsabilidad de establecer los anteriores rasgos distintivos, así como de trazar las políticas que influirán en su aplicación corresponderá a una junta editora compuesta en forma paritaria por profesores y alumnos de esta Escuela de Administración Pública designados los primeros por el Director de ella y escogidos los segundos por su índice académico entre los alumnos regulares y los becarios extranjeros.

Así presentada esta publicación sólo nos resta extender una cordial invitación a los estudiosos y expertos en administración pública de los centros universitarios, agencias gubernamentales y sociedades culturales de Puerto Rico y otros países para que colaboren en la misma y se sirvan de sus páginas para debatir los variados retos que día a día se plantean en la gran tarea de servir al pueblo. Contribuir al perfeccionamiento de la administración pública es sin lugar a dudas, una empresa noble, sobre todo si recordamos que se trata de la más importante organización existente en cualquier colectividad civilizada y que precisamente por esa condición ella presenta siempre la alternativa de poder generar mucho bien o mucho mal, de servir para estimular y orientar o para frenar y confundir, de entrañar, en fin de cuentas, la posibilidad de perjudicar y esclavizar al hombre o de enaltecerlo y redimirlo.

---

## LA DEMOCRACIA Y LA ADMINISTRACION PUBLICA\*

por *Charles T. GOODSSELL*

---

Es una perceptible paradoja que la administración pública sea por un lado esencial para la democracia y por otro lado incompatible con ella en varios aspectos. Llevar a cabo los numerosos servicios económicos y sociales que se esperan del gobierno moderno sería imposible dentro del estado democrático sin una administración idónea y eficaz. Sin ella desmejorarían las condiciones de vida o sería insatisfactorio su ritmo de progreso. Ello permite a los extremistas anti-democráticos—los comunistas en la izquierda y los dictadores militares en la derecha—razonar con aparente convicción que la democracia es un fracaso económico y social y que la dictadura debe suplantarla como sistema.

Sin embargo, la administración pública eficaz no solamente es un requisito para la democracia viable, sino que en varios aspectos es asimismo la contradicción absoluta de la democracia pura. Por naturaleza la administración representa una forma autoritaria de organización social, no una forma democrática. Esto es evidente desde el punto de vista tanto del personal como de la estructura. En la democracia es un líder popular quien debe llevar las riendas del gobierno, mientras que en la administración el control lo ejerce un experto técnico. Los corolarios de la democracia son el pluralismo y la flexibilidad en la estructura de poder, mientras que la administración funciona enmarcada por una jerarquía unificada y disciplinada.

De tal suerte, uno de los grandes problemas de la administración pública en una democracia es armonizar las incompatibilidades básicas de los valores administrativos y los democráticos. ¿Cómo ha de bene-

\* Traducido del inglés por el señor Pedro Salazar.

ficiarse una sociedad democrática de los frutos de una administración pública eficaz evitando que ésta la corrompa?

### *La solución tradicional*

Según la teoría tradicional de la administración pública la solución al problema consiste en considerar la administración como un instrumento del gobierno democrático. Los textos ortodoxos sobre administración pública, desde el famoso ensayo de Woodrow Wilson,<sup>1</sup> consideran a la administración separada de la política y la interpretan como instrumento de las decisiones normativas hechas en la esfera política. Conforme a este punto de vista, la administración pública se democratiza desde arriba. Las pautas democráticamente establecidas se introducen en el ápice de la jerarquía administrativa, ya sea en forma de legislación o como instrucciones del jefe ejecutivo electo o de su gabinete; luego descienden gradualmente a través de los niveles burocráticos dirigiendo cada detalle de la acción.

En teoría, de ello resulta que el ciudadano recibe el trato administrativo determinado por el programa de política general escogido en las urnas. De esta forma queda protegida la democracia, según dicho punto de vista; pues aunque la administración sea llevada por los expertos, el pueblo controla las acciones de éstos en última instancia. Asimismo, aunque la burocracia sea internamente autoritaria, es en realidad una máquina herméticamente sellada que sólo cumple las órdenes de los representantes electos del pueblo.

En este ensayo no se pretende discutir la necesidad de democratizar la administración de esta forma. Es evidente que sin pautas directivas sentadas por funcionarios electos, la democracia rápidamente se convertiría en tecnocracia. Aunque la dicotomía ortodoxa entre política y administración es una crasa explicación simplificada de la realidad, está claro que en general la política marca el compás y la administración lo sigue.

### *El problema del técnico*

Sin embargo, ¿es esta solución tradicional a las incompatibilidades entre la democracia y la administración suficiente por sí misma? ¿Basta con que el experto burocrático reciba sus órdenes de los altos niveles de la jerarquía administrativa para garantizarle un trato democrático al

<sup>1</sup> "The Study of Administration", *Political Science Quarterly*, II (junio de 1877), pp. 197-222.

ciudadano en el llano? Aunque el autoritarismo administra solamente interno, ¿puede asegurarse que la sociedad externa necerá libre?

Si examinamos en primer término el problema del peritico, vemos que un factor predominante es la complejidad de la administración moderna. Antaño, administración significaba cosas como el control de la construcción de calderas para buques de vapor, o significaba instalar y hacer funcionar centrales de energía nuclear; pero que antiguamente la espina dorsal de la administración era el contador con su máquina de escribir o de sumar, ya se acerca rápidamente el momento cuando lo será el científico frente al panel de control del computador electrónico.

Una cuestión fundamental es que dentro del ámbito del moderno el lego se encontrará totalmente perdido. Si éste ni siquiera comprende la mayoría de las expresiones de los peritos, menos esperarse que las evalúe. El efecto producido en la administración es que frecuentemente el ciudadano se encuentra desvalido frente al burócrata que le dice lo que tiene que hacer. Imagínese, por ejemplo, el aprieto en que se halla el pequeño agricultor cuando un inspector gubernamental de ganado le presenta diez razones técnicas por las que sabe que sus reses tienen fiebre aftosa y deben ser exterminadas. El dueño, por supuesto, no puede poner el diagnóstico en tela de juicio —tiene que aceptar el veredicto a ciegas y resignarse al desastroso resultado.

Otro punto es que el técnico puede obsesionarse con su especialidad. Al poner en marcha las instrucciones que le son transmitidas desde arriba él naturalmente contribuirá en su ejecución con sus conocimientos especializados. Quizá su estrechez profesional lo lleve a prestar demasiada importancia a las "consideraciones técnicas" en perjuicio de aspectos más amplios de la política general. El resultado puede ser una restricción o deformación de las instrucciones que recibe. El perito de tránsito puede insistir dogmáticamente que un programa de inspección de vehículos que se ha propuesto "no es viable", o que no reducirá mayormente los accidentes en las carreteras. Un ingeniero de sanidad puede esgrimir una serie de argumentos pesionantes sobre la necesidad de sacrificar los bellos árboles de una calle para proteger los alcantarillados de sus raíces. Quizá tener razón, y sin embargo es posible que existan otras soluciones que los peritos prefieren ignorar. Pero, ¿quién puede rebatirlos? Ciertamente no será el ciudadano lego.

### El problema de la jerarquía

En cuanto al problema de la jerarquía, es cierto que la unidad interna y la disciplina de la administración puede que no afecten directamente al ciudadano. Sin embargo, éste tiene que tratar con dicha jerarquía, y en ello surgen posibilidades de restricción.

Una observación muy manida pero válida es que en el estado "de servicios" moderno, el gobierno afecta casi todos los aspectos de la vida del individuo desde su comienzo hasta su fin. El ciudadano tiene que tratar con la burocracia en todos los asuntos, desde los registros de nacimiento hasta las contribuciones sobre la herencia, pasando por los que hay entre uno y otro. En un sistema administrativo relativamente eficiente y humanitario el "cliente" del gobierno tendrá muy pocas quejas con respecto a los servicios que recibe. Pero debido a los inevitables errores humanos siempre habrá excepciones. Por ejemplo, es posible que se le denieguen los privilegios de franqueo de segunda clase a determinada publicación que los merezca si hay una interpretación errónea de su naturaleza. El prejuicio o el favoritismo pueden menguar el buen servicio; a un hombre puede dársele un permiso de construcción sólo porque pertenece a tal partido político, o bien denegársele a otro por el color de su piel. Otra posibilidad es la falta de consideración al caso especial para el cual la regla general no tiene aplicación; por ejemplo, puede exigirse el pago de una cuenta de agua extravagante, aunque esto se deba a una pérdida desconocida y fuera de lo común.

¿Qué ha de hacer el ciudadano como individuo en caso de error, prejuicio o injusticia por parte de una oficina del gobierno? Puede sentir que no tiene dónde recurrir para explicar su caso y solicitar una reparación por lo menos con alguna probabilidad de éxito. Al hombre común la maquinaria administrativa tal vez le parezca un aparato omnipotente contra cuyo poder es inútil luchar. "Nada se puede contra el ayuntamiento", según reza el viejo dicho.

Por supuesto a algún ciudadano puede ocurrírsele apelar a las Juntas de Revisión de que dependen algunos organismos, o hasta acudir a los tribunales. El hecho es, sin embargo, que por lo general estos recursos no se utilizarán. Mucho menos si los individuos perjudicados son pobres o de escasa instrucción, y si el asunto en cuestión no merece dedicarle mucho tiempo o trabajo. Si el ciudadano es lo suficientemente agresivo como para apelar a la Junta de Revisión, quizá descubra que ésta tiende a favorecer a la agencia de la cual forma parte. Se puede presumir que la judicatura independiente juzgará imparcialmente, pero

a menos que el caso presente aspectos nuevos que no tengan precedentes, el tribunal posiblemente denegará el *certiorari*.

### El problema de la administración democrática

Resumamos la crítica de la vida administrativa moderna que hemos esbozado en estas páginas. Primero, el ciudadano lego se encuentra singularmente impotente frente al burócrata experto en la materia de su especialidad. Es posible que el técnico se aproveche de sus conocimientos superiores, como también es posible que modifique sutilmente una serie de instrucciones democráticamente inspiradas destacando "factores técnicos" en su aplicación. Al lego le resulta difícil luchar tanto contra lo uno como contra lo otro.

Segundo, el ciudadano en cuanto a individuo se enfrenta a una tarea hercúlea cuando desafía la estructura integrada de la administración. Mientras que el burócrata habla tranquilamente protegido por las almenas de una organización oficial gigantesca, el ciudadano se encuentra aislado en el llano. En caso de ser aparentemente mal tratado, el individuo puede creer que no dispone de un remedio eficaz; la estructura administrativa unificada puede parecerle inexpugnable e infranqueable.

En resumen, aunque la política general del gobierno sea democrática en su origen, el proceso de ejecutarla puede empañar su lustre popular. Los miembros ordinarios de la sociedad quizá sean tratados por los burócratas sin la tolerancia, prudencia y humildad por las cuales ellos votarían si pudieran hacerlo.

### Dos soluciones posibles

¿Cómo resolver el problema de la administración democrática? ¿Cómo podrá el ciudadano evitar al experto y eludir la jerarquía? Claro está que no debería ponerse a contradecir al experto o hacerle caso omiso a la jerarquía por iniciativa propia o sin razón alguna; ello llevaría a la desintegración de una administración racional y a una burocracia anárquica más bien que democrática.

Será menester encontrar medios para democratizar la administración sin socavarla. De la práctica ordinaria del gobierno desde los tiempos más antiguos hasta la actualidad surgen dos posibles soluciones. Es interesante notar que estas soluciones afectan la pirámide administrativa en sus extremos opuestos —en la misma cima y en la base.

La primera posibilidad es valerse de la persona del jefe ejecutivo o funcionario más alto como tribunal de apelación. Es decir, el ciudadano agraviado puede pensar que su única oportunidad de desagravio por el maltrato burocrático recibido está en acudir de modo directo al jefe personalmente. Esta actitud se encuentra con frecuencia en sociedades menos organizadas, donde las relaciones personales y el gobierno personal son elementos claves en la vida diaria; es común, por ejemplo, en los países poco desarrollados económicamente.

A veces esta solución será correcta; si el alegato del ciudadano impresiona al funcionario ejecutivo, éste está en situación de ordenar una acción correctiva inmediata. El defecto obvio de este recurso —y el que lo inhabilita en cualquier jurisdicción de gran amplitud— es que las tareas del funcionario ejecutivo se multiplicarán de forma agobiadora a medida que se vayan recibiendo más y más recursos de apelación.<sup>2</sup> Esto distraerá la atención del funcionario ejecutivo de los asuntos de mayor importancia, y por lo tanto disminuirá la eficacia de su contribución a la democracia dentro de la administración.

La segunda solución posible es, en cierto sentido, opuesta a la primera. En vez de apelar al jefe supremo, se busca satisfacción con el mismo funcionario menor, del nivel inferior de la jerarquía, con el cual el ciudadano trata directamente. Pero en cierto sentido, esta forma se asemeja a la primera, pues también implica el toque personal. Un servidor público asequible puede ser persuadido valiéndose de influencias de amistad personal o lazos de familia; y al funcionario más severo siempre puede tentársele con un soborno. Esta solución es también frecuente en los países menos desarrollados. Asimismo, esta solución es evidentemente inadecuada —la generalización de su uso destruiría toda apariencia de objetividad en la administración. Se curaría la enfermedad matando al paciente.

<sup>2</sup> Con relación a esto les interesará a los puertorriqueños conocer el siguiente comentario sobre los deberes del Gobernador Insular, escrito en 1903: "Una gran parte de los deberes correspondientes al Gobernador de Puerto Rico resultan de la costumbre establecida y continuada durante los cuatrocientos años de la ocupación española en Puerto Rico, de acudir ante el Gobernador o Gobernador-General con quejas sobre casi todos los asuntos concebibles que afectasen al gobierno o al pueblo. Esta costumbre ha quedado tan arraigada en el ánimo del pueblo de la Isla, que aún después de establecido nuestro Gobierno Civil, con sus tres grandes ramas coordinadas, capaces de desempeñar las distintas funciones que les asigna la ley, encontramos la correspondencia del Gobernador inundada por miles de comunicaciones, solicitudes y protestas, la mayoría de las cuales pueden ahora ser referidas adecuadamente al departamento apropiado, pero muchas de ellas todavía requieren la atención y consideración personal del Gobernador mismo. El proceso de americanización con el tiempo aliviará la oficina del Gobernador en cierta medida de los asuntos de este tipo, pero en los próximos años no cabe duda que gran parte del tiempo del Gobernador se dedicará a la consideración y solución de problemas que de ordinario no incumben a ese cargo". *Register of Porto Rico for 1903*, pp. 22-23.

### *Un enfoque lateral*

El propósito principal de este ensayo es sugerir un tercer método para completar la democratización de la administración. El ciudadano como individuo, en vez de buscar satisfacción en los extremos superior o inferior de la pirámide jerárquica, debe plantear su caso en los niveles intermedios, donde corresponde. Es decir que sería preferible abordar la situación lateralmente en vez de acudir al nivel más alto o al nivel más bajo. El público, en vez de someter quejas sobre maltrato burocrático al jefe superior o al funcionario menor, debería apelar a funcionarios tales como jefes de departamento, jefes de oficina, supervisores de división, representantes u otros, según lo dicte la naturaleza de cada caso.

Antes de entrar en detalles sobre el uso de este acceso lateral, debemos señalar sus ventajas intrínsecas. Por un lado, se eluden las desventajas de los enfoques extremistas: el funcionario ejecutivo no se encuentra sobrecargado con asuntos relativamente insignificantes y el pequeño funcionario, que está en contacto directo con el público y cuyo salario es probablemente bajo, no cae en la tentación de las súplicas y promesas que se le dirijan. Por otro lado, el acceso lateral tiene la ventaja positiva de que el nivel de la apelación puede considerarse precisamente adecuado a la naturaleza del caso, escogiendo el punto donde ha de encontrarse el mejor control y atención.

Sin duda el lector estará pensando que este tercer método podría desorganizar la administración todavía más que los otros dos. Es evidente que la apelación lateral en la burocracia tendría que circunscribirse con sumo cuidado. En primer término, no debería ser directa en la mayoría de los casos; no debería permitírsele al ciudadano mismo presentarse ante el funcionario cada vez que tenga un problema. El resultado de esto sería incurrir en los mismos riesgos de desajustar programas de trabajo y disminuir la objetividad de la administración. En vez de personal, este tercer acceso debería ser institucional.

En segundo término, el uso de este recurso debe ser responsable. Para que sea aceptable, la institución a través de la cual se canalizarán los problemas deberá funcionar pensando siempre en el interés público, con respecto a las necesidades tanto del gobierno como del pueblo.

### *El papel de la legislatura*

Proponemos que el ciudadano aborde la administración lateralmente por mediación de las instituciones legislativas. Sostenemos que

ésta es la forma de democratizar al máximo el proceso administrativo —reduciendo al mínimo los peligros que corren la racionalidad y la eficacia del proceso. Como institución que forma parte del gobierno, pero no de la burocracia, la legislatura se ofrece como crítico responsable e independientemente de la administración; como institución elegida por el pueblo aunque desligada de él, la rama legislativa responde a las exigencias del pueblo sin dejar de usar su propio criterio.

Por supuesto, en el gobierno democrático típico la legislatura ya desempeña muchas funciones respecto de la administración. Con su poder de promulgar estatutos crea agencias administrativas, establece programas para que éstas los lleven a cabo, aprueba las asignaciones necesarias para su financiamiento y a veces aprueba reglamentos administrativos. Con su poder de investigar puede exigir informes sobre las actividades administrativas, efectuar investigaciones formales con respecto a las prácticas administrativas y recibir los resultados de intervenciones en las operaciones financieras. La legislatura puede también afectar a la administración mediante la confirmación de nombramientos de los directores de agencias y mediante interpelaciones o "sesiones de preguntas".<sup>3</sup>

Sin embargo, lo que sugerimos aquí no forma necesariamente parte de estas prácticas. Todas ellas pueden limitarse a tratar la cuestión general o la regla administrativa en lugar de entender sobre el caso en particular (salvo en las intervenciones), y todas pueden ponerse en acción por causas ajenas a la queja de tal o cual ciudadano —por ejemplo, la ley, los valores de la comunidad, los intereses creados, etc.

Sustentamos aquí la tesis de que la legislatura debe adoptar, como parte de sus deberes con relación a la administración, la práctica de intervenir en favor de los ciudadanos como individuos—o electores, según los conciben los legisladores. La intervención en favor de los electores puede interesar casi todas las funciones legislativas antes descritas; a menudo, sin embargo, y probablemente en la gran mayoría de los casos, no afectará a ninguna de ellas. Puede llevarse a cabo como actividad puramente informal y extraoficial, recibiendo la queja del ciudadano en privado y solicitando luego la acción burocrática apropiada sin formalidad alguna. Por lo tanto, debería definirse como una función legislativa separada, distinta, por ejemplo, de la función investigadora.

<sup>3</sup> Como estudio comparado de este tópico en general, véase el artículo de Sir Edward Fellowes, "Extent of the Control of the Executive by different Parliaments" *Constitutional and Parliamentary Information*, No. 44 (octubre de 1960), pp. 188-227. En los EE. UU., un estudio germano es el de Charles J. Zinn, titulado "Extent of the Control of the Executive by the Congress of the United States," House Committee on Government Operation of the U.S. Congress (agosto de 1962).

### *Ventajas de la Intervención en favor del Elector*

Si la legislatura lleva a cabo esta función eficazmente, atacará el problema planteado en estas páginas sobre la administración democrática yendo directamente a su raíz. En primer término, los legisladores parecen ser los mediadores por excelencia entre el experto burocrático y el ciudadano lego. Parecen situarse entre ambos, siendo capaces de tratar con uno y otro. Para habérselas con los expertos, los legisladores cuentan con amplios conocimientos técnicos sobre las operaciones administrativas, adquiridos en el desempeño de sus labores legislativas y de investigación. Deben estar bien informados sobre los temas y problemas a que se dedican las comisiones a las cuales pertenecen, o en los cuales ellos tienen particular interés. Los legisladores que representan distritos políticamente "seguros" pueden alcanzar una antigüedad en sus cargos comparable a la de un funcionario público de carrera, y así son capaces de acumular gran cantidad de información detallada. Los miembros de una asamblea legislativa normalmente no aprenderán lo suficiente para ser más "expertos" que los expertos, pero estarán en posición de interrogar inteligentemente al técnico y de evaluar sus respuestas.

Entretanto, los legisladores también permanecen en estrecho contacto con el ciudadano lego. Después de todo, su deseo de ser reelectos así lo exige. Cuando el legislador vuelva a su distrito tendrá que explicar los tecnicismos del gobierno en términos comprensibles para el pueblo. No puede darse el lujo de relegar los factores humanos para salvaguardar las "consideraciones técnicas". Quizá se haya formado en un campo amplio tal como el derecho o la administración comercial, lo que de por sí le permitirá evitar una orientación excesivamente especializada.

### *Una alternativa a la jerarquía*

La segunda amenaza de la administración—su organización jerárquica—se mitiga mediante la intervención en favor de los electores. La legislatura sirve de vía de acceso alternativa a los puestos de poder burocrático, sea cual fuere su ubicación en la jerarquía.

Ya que los legisladores son políticos, estarán dispuestos a escuchar las quejas de los ciudadanos, especialmente las que provienen de sus propios distritos. Como todo ciudadano tiene uno o dos representantes legislativos, cada cual tendrá a alguien a quien acudir. En la medida en que el legislador se considere a sí mismo portavoz de una

región geográfica, responderá a los problemas especiales de esa localidad.

La práctica de la intervención en favor de los electores pone al ciudadano en contacto, indirectamente, con la oficina burocrática a la que corresponde considerar su problema. El contacto puede establecerse con un mínimo de demora y de formalidades. En vez de encontrarse aplastado bajo el peso de la pirámide jerárquica, incapaz de ejercer presión salvo hacia arriba en la mayoría de los casos, el ciudadano tiene ahora los medios de obtener un punto de apoyo lateral que multiplica enormemente su poder.

¿Podrá la legislatura ejercer suficiente presión sobre la burocracia? Aunque en el sistema de la separación de poderes la rama legislativa constitucionalmente ocupa el mismo nivel que la ejecutiva, no siempre existirá un equilibrio de poder político entre ellas. Hay una tendencia hacia un poder ejecutivo más fuerte, especialmente en los países en incipiente desarrollo económico. Sin embargo, por lo menos parecería existir una posibilidad de éxito en la intervención legislativa; estas acciones, cuando tengan que ver con asuntos particulares y quizá de menor importancia, usualmente no pondrán en peligro el prestigio general y relativo de las dos ramas. Casi todos estos asuntos interesarían solamente un ciudadano, un legislador, y un funcionario administrativo o a lo sumo unos cuantos; el resultado final, de ser feliz, no significaría usualmente un abandono de responsabilidades ejecutivas, o, de ser un fracaso, la creación de una legislatura servil. No hay tanto en juego.

#### *Dos condiciones*

El uso excesivo o mal dirigido del concepto de la intervención legislativa podría redundar en graves perjuicios para la administración pública. Los legisladores podrían pecar por exceso de celo al interesarse por los electores haciéndoles demandas imposibles a los administradores. Quizá estos inconvenientes se evitarían en parte sujetando el empleo de este mecanismo a dos condiciones.

La primera condición es permitir la intervención en el proceso administrativo de las resoluciones solamente una vez que la decisión haya sido tomada. Si los legisladores intentasen intervenir antes de haberse tomado las decisiones en los consejos de administración, dichas decisiones serían indudablemente menoscabadas. Debería permitirse que los burócratas resuelvan los asuntos por sí mismos, sin tener a los legisladores en acecho. Luego, una vez anunciada la resolución, se puede ejercer la influencia necesaria para que la modifiquen. Si la

acción administrativa en cuestión es singular como la construcción de un proyecto de obras públicas, una intervención útil deberá tener lugar antes de la ejecución de la decisión; si es repetitiva, como la entrega mensual de cheques de seguro social, la intervención puede ser posterior y tener un efecto modificador.

La segunda condición que sugerimos es limitar la intervención a la persuasión, evitándose el control directo. Si han de ser responsables de sus actos, los administradores tienen que actuar en virtud de la autoridad que les ha sido otorgada a ellos exclusivamente. Permitir la intervención directa de los legisladores sería contradecir el principio de la jerarquía administrativa. Con todo, el legislador, dada su posición oficial dentro del gobierno y ocupando probablemente un alto rango en el partido de la mayoría, debería ser capaz de ejercer influencia significativa. Sus contactos personales dentro del gobierno y del partido, su participación en comités legislativos importantes y su acceso a los medios de difusión son instrumentos de los que puede valerse para ejercer influencia. Si una investigación subsiguiente demuestra que en el asunto del caso tenía razón la administración y no el ciudadano, el asunto puede archivarse sin que sufra cambios la política administrativa pertinente.

#### *Esta teoría y Puerto Rico*

¿Es esta teoría aplicable a Puerto Rico? Aunque la burocracia insular se ha vuelto más poderosa y abarcadora durante las dos últimas décadas, aparentemente los miembros de la Asamblea Legislativa no se han preocupado de intervenir mayormente en los asuntos administrativos para favorecer ciudadanos individuales.<sup>4</sup> Mientras que en las

<sup>4</sup> Raúl Serrano Geysl escribió lo siguiente hace algunos años: "[Los legisladores] no acuden ante los administradores con muchas quejas de este tipo en Puerto Rico... al parecer existe cierta timidez por parte de los miembros de la legislatura en presentarles quejas a funcionarios ejecutivos. Los líderes legislativos alegan que esto se debe a que en muchas oficinas ejecutivas las quejas presentadas por legisladores no reciben la atención que merecen. Tal actitud, dicen, forma parte de otra más amplia aún, que consiste en prestarle poca atención a la Legislatura, concentrando sus esfuerzos más bien en ganarse la buena voluntad y el apoyo del Primer Ejecutivo, cuya autoridad política estos funcionarios consideran indisputable. Aunque el propio Gobernador Muñoz ha combatido esta creencia en varias ocasiones, persiste aún entre muchos funcionarios, y los legisladores consideran que es una pérdida de tiempo presentarles quejas o recomendaciones. Probablemente haya mucho de verdad en estas afirmaciones, y sin embargo, hay otra razón que parece venir al caso. Algunos legisladores quizá comprenden mal sus funciones en relación con el Ejecutivo, creyendo que la lealtad al partido y la amistad personal les impiden expresar reparo alguno con respecto al comportamiento ejecutivo". ("Las Relaciones Ejecutivo-Legislativas en el Gobierno de Puerto Rico", Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Puerto Rico, 1955, pp. 49-50). En una nota al calce, añade el profesor Serrano: "Sin embargo, según una fuente fidedigna la actitud de muchos directores de agencias con respecto a la Legislatura ha mejorado en los últimos dos años".

décadas anteriores a 1940, la Asamblea dominaba la administración pública en un grado sorprendente, hoy por hoy tiene fama de ser relativamente débil frente a la rama ejecutiva.

En el gobierno federal en Washington, el Congreso ejerce en efecto las funciones de la intervención en favor de los electores. Es de lamentar, sin embargo, que las condiciones propuestas más arriba con frecuencia se echan de lado sin remordimientos. Los representantes ocasionalmente interfieren en el proceso de las resoluciones y a veces logran alcanzar posiciones dominantes en la administración. Este recurso, que no se usa lo suficiente en Puerto Rico, en los Estados Unidos se emplea inmoderadamente.

Creemos que si en Puerto Rico los legisladores asumiesen la función de intermediarios entre el pueblo y la burocracia como parte de su responsabilidad—evitando los excesos de sus hermanos metropolitanos—se serviría inteligentemente la causa de la democracia en esta Isla.

---

---

## LA CRISIS DEL MUNICIPIO Y SU ETIOLOGIA

por Efrén CORDOVA

---

---

**H**ABLAR de una crisis del municipio en Puerto Rico no es cosa de alarmarse en exceso. Desde que Unamuno nos ilustrara sobre el sentido del vocablo "agonía" no hay razón para entender que el empleo de expresiones de este tipo, alude necesariamente a un desenlace fatal. Pero agonía como lucha por la subsistencia y crisis como punto culminante de cualquier proceso vital, sí entrañan desde luego una clara señal de alerta y una ineludible demanda de acción. Decir que hay una crisis en la institución municipal conlleva a nuestro juicio no solamente el reconocer que la vida de la misma ha dejado de desarrollarse normalmente y que se advierten signos de deficiencia orgánica, sino también que se ha llegado a una fase decisiva en la que una transformación o cambio parecen inminentes.

En tal sentido, no cabe duda de la existencia de una crisis en el gobierno local de Puerto Rico. Crisis que se patentiza en el declinar de su importancia y en la reducción continua de su esfera de competencia. Crisis que se observa en la incesante desmunicipalización de servicios públicos y en su contrapartida la absorción por el estado de funciones que antaño se desenvolvían al nivel local. Crisis que se evidencia en la disminución sustancial de recursos propios y en la pérdida de poderes con respecto a la imposición o administración de tributos de índole local. Crisis que se percibe asimismo en la precaria autonomía de que pueden realmente hacer uso los gobiernos municipales para regir los limitados asuntos que todavía le corresponden. Crisis que, en resumen, es de tal naturaleza que ha podido motivar el que últimamente se afirme con insistencia por más de un estudioso de la problemática municipal que no está lejano el día en que los municipios se conviertan en meros instrumentos para la recogida de basuras o el que por nuestra parte, yendo aún más lejos, hayamos profetizado en clase repetidas veces que de seguirse ese camino, el municipio quedaría