

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

HABLAR 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

subordinado al papel de simple organizador de las Festividades Patronales.

Planteado en tales términos el problema, es evidente que la situación actual de los municipios presenta un cuadro preñado de interrogantes y que su destino futuro se halla en entredicho. Convencidos firmemente del carácter no ya conveniente sino necesario de estas estructuras políticas, creemos llegado el momento de efectuar una revisión de su papel en la sociedad puertorriqueña y sobre todo de emprender un estudio dirigido a precisar cuáles son las causas reales de su presente crisis y cuáles los remedios que pueden superarla. Sólo comprendiendo la causa o causas del mal, es posible proponer remedios. Únicamente averiguando en dónde radica el "quid" del problema, es factible concebir soluciones. Consiguientemente nos proponemos con criterio lógico adentrarnos en esta oportunidad en el examen de los hechos y circunstancias que han originado la crítica situación actual y dejaremos para posterior ocasión el análisis de las diversas soluciones que pudieran sugerirse, del valor intrínseco de cada una y de las dificultades prácticas que pudieran obstaculizar su implantación.

Hemos dicho antes que reputamos al municipio como indispensable y bueno será que tratemos ante todo de justificar esa afirmación. No vamos para ello a seguir el fácil camino trazado por los defensores de la Escuela Sociológica o Jus-naturalista, es decir a postular su carácter de fenómeno natural y espontáneo surgido a virtud de una concurrencia de motivaciones históricas, geográficas, vecinales, etc., y cuya vida se halla por encima de las decisiones del Poder Público estatal. No empleamos esa argumentación porque ella serviría para explicar el origen del municipio y para subrayar que es algo más que una criatura imaginaria del estado, pero no es válida para explicar su permanencia indefinida ni para garantizar en todas partes ni en todas las épocas su carácter necesario. Lo que nació a virtud de exigencias naturales y de apetencias espontáneas, es posible que andando el tiempo y en relación con un medio social dado, pierda ese carácter, adquiera naturaleza contingente y deje de constituir una estructura social necesaria.

Urge, por tanto, ofrecer otras razones distintas a las que aduce la Escuela Sociológica y que sean además de vigencia actual y de proyección específica al país que se considere. Reduciéndolas a tres en aras de la brevedad y ajustándonos a su más escueta exposición, ellas serían las siguientes:

- I. Los municipios son indispensables para lograr un balance interno de los poderes públicos, o sea para evitar que en una

sociedad de cierta dilatación quede solo el individuo frente a un estado demasiado poderoso, distante y absorbente.

2. Se requieren además estas instituciones porque hay necesidades y aspiraciones locales o vecinales que son ciertamente mejor comprendidas y mejor satisfechas por un gobierno que se constituya y funcione al mismo nivel de ellas.
3. Desde el punto de vista cívico los gobiernos locales son imprescindibles para darle dimensión humana a la participación del pueblo en los procedimientos democráticos y es en tal sentido que se les ha llamado con razón escuelas de formación ciudadana y baluartes de los derechos civiles.

Es claro que si fuéramos a considerar también la cuestión de la deseabilidad o conveniencia de estas entidades, habría otros muchos alegatos que formular en su favor, entre ellos el de que son expresión de un anhelo natural de las colectividades humanas a revestirse de personalidad propia y el de que confieren razón de ser a los partidos políticos que, sin llegar al poder en el orden estatal, pueden no obstante aspirar el gobierno de una unidad local. Baste, sin embargo, con lo dicho para sustentar *a priori* nuestra aseveración sobre la necesidad de estos organismos y sobre el perjuicio que irrogaría su supresión. Y, sin más preámbulo, pasemos a nuestra indagación sobre la etiología de la actual crisis.

Al profundizar respecto a las causas últimas de esa situación procede ante todo sentar la tesis de que la crisis municipal de nuestro tiempo se proyecta en tres dimensiones distintas, a saber: mundial, hemisférica y específica de cada país. Hagamos un análisis somero de las dos primeras y un enjuiciamiento más detenido del caso puertorriqueño.

La crisis mundial encuentra su motivación primordial en la revolución tecnológica que ha tenido lugar en los últimos doscientos años. El efecto que ella ha ejercido sobre las funciones y potestades del municipio resulta a todas luces patente: Donde antes la dificultad de la comunicación y del transporte imponía la aparición de una entidad local, hoy los adelantos extraordinarios del automóvil y el avión, del radio, el teléfono, las máquinas electrónicas, etc., posibilitan el que desde una sola unidad central de gobierno se ejerciten efectivamente atribuciones de mando, se mantenga una vigilancia, se organicen servicios y se satisfagan necesidades prescindiendo de la intervención del municipio. El portentoso desarrollo de la técnica moderna sirve así de fundamento a la tendencia progresiva hacia la centralización y explica en parte la decadencia de la autonomía municipal en muchos

lugares. Su impacto es de tal envergadura que encierra a su vez el peligro cierto—ya advertido en más de una ocasión—de que tales recursos técnicos pueden utilizarse como instrumentos de dominio y como medio de anular los derechos del individuo. A todo este proceso se refería Barbara Wooton cuando señalaba que el nacimiento de la democracia occidental coincide con el de una edad de cambios técnicos sin paralelo donde ya no tienen cabida holgada las unidades políticas pequeñas.¹

En segundo lugar, la crisis del municipio se explica en todas partes como una consecuencia de las demandas centralizadoras del estado moderno. Provisto de los recursos materiales y técnicos que la civilización ha puesto a su alcance, el Gobierno Estatal aspira a absorber toda la función gubernativa y administrativa, o en otros términos, a realizar por sí solo todos los fines del poder público. Esta pretensión se ha ido acentuando en los últimos años y de ella hay pruebas patentes en diversos países. Luis Jordana de Pozas, en España, quejándose de la constante transferencia de servicios de la competencia local a la general.² William A. Robson refiriéndose en 1954 al rápido declinar de la significación del gobierno local en la política de Inglaterra y lamentándose de que las autoridades locales hayan sido despojadas de sus funciones por consecuencia del traspaso de servicios al Gobierno central.³ Un balance político del año 1963 llevado a efecto en Chile poniendo de relieve cómo las municipalidades perdieron importancia desde que el absorbente Ejecutivo les fue quitando atribuciones hasta dejarlas desnudas.⁴

La declinación en escala mundial tiene en tercer término su causalidad en el proceso de urbanización acelerada que en casi todos los países se experimenta. Ese desplazamiento del campo a la ciudad ha traído consigo, de una parte, el abigarramiento de grandes masas de población en una localidad, con el consecuente planteamiento de problemas sociales, económicos, técnicos, de prestación de servicios públicos, etc., de tal magnitud que escapan a las posibilidades del gobierno municipal. De otra parte, ese fenómeno ha ocasionado la despoblación y empobrecimiento del municipio rural con su inevitable secuela de languidecimiento y eventual extinción.

Otra causa de esta crisis puede hallarse en la injusta distribución del ingreso nacional entre los diversos niveles de gobierno. Basta para

¹ Barbara Wooton, *Libertad con planificación* (México, 1946), p. 192.

² L. Jordana de Pozas, *Tendencias europeas actuales del régimen local*, (Madrid, 1948), p. 85.

³ W. A. Robson, *The Development of Local Government* (C. Tinding and Co., Ltd., Londres, 1954), p. 7.

⁴ L. Hernández Parker, "Balance Político 1963", *Revista Ercilla*, núm. 1493, 1º de enero de 1964, p. 12.

fundamentar esta afirmación con hacer referencia a sendos casos extremos de España y de América. En la primera un reciente seminario destacaba el hecho de que hay dos municipios con un presupuesto de menos de 10,000 pesetas al año y más de cinco mil con ingresos menores de 200,000 pesetas anuales.⁵ En Brasil hay municipios en los que sólo un *per capita* de diez centavos anuales cubre todos los servicios que se ofrecen, en tanto que en Perú los recursos de los municipios alcanzaban en 1950 a menos del 5% de los del gobierno central y ello proveniente en buena parte de subsidios estatales.

Cabe agregar, finalmente, a esa lista de factores negativos, la ausencia de racionalidad en la creación de los municipios. Es difícil mencionar un país en el que la división político-administrativa de su territorio responda efectivamente a las necesidades del presente. En casi todas partes el número y tamaño de las entidades locales vienen determinados por causas históricas y tradicionales que se perpetúan y arrastran hasta nuestros días sin que se ajusten a los requerimientos actuales de la población ni a las posibilidades de los gobernantes. De ahí, el caso del micromunicipio que un informe de las Naciones Unidas observase en América Central. De ahí el hecho de que en Francia haya 22,000 municipios con menos de 500 habitantes y diez que se consideran oficialmente deshabitados. De ahí los fenómenos de superposición, fragmentación y duplicación que Alderfer, Anderson y otros autores señalaran para las más de cien mil unidades locales existentes en los Estados Unidos. Y como consecuencia inevitable de esa "inadecuación" las reiteradas alegaciones que por doquier se escuchan sobre la impotencia e incapacidad de los gobiernos municipales para hacer frente a sus graves responsabilidades.

En nuestra América es indudable que, además de las anteriores circunstancias, precisa tomar en cuenta otras deficiencias específicas. La falta de interés cívico en los asuntos concernientes a la comunidad local, por ejemplo, constituye en muchos países un problema que afecta a la buena organización municipal. John Johnson advirtió esta situación en un artículo publicado hace más de doce años cuando apuntaba certeramente al hecho de que los partidos nacionales han absorbido en Latinoamérica a los locales; los líderes de dimensión nacional han opacado a los líderes locales y los temas generales arrastrado los temas locales.⁶ Tal subestimación de la política municipal se hace desde luego más patente en aquellos países en los que las elecciones locales coinciden con las generales. Pero aun prescindiendo de esa diferen-

⁵ J. E. Moris, "Consideraciones sobre la división geográfica de los municipios españoles", en *Problemas Políticos de la Vida Local* (Madrid, 1961), p. 315.

⁶ John Johnson, "The Latin American municipality deteriorates", publicado en *Inter American Economic Affairs*, Vol. 5, nº 1, pp. 24-35.

ciación Wendel Schaeffer ha corroborado en el orden práctico ese estado de cosas al afirmar que en Centroamérica a los miembros de la comunidad les falta entusiasmo en querer participar en los asuntos públicos con el resultado de que pocas personas son atraídas al servicio municipal.⁷

La plaga de dictadores y regímenes militares que ha azotado a casi todos los países iberoamericanos representa otro mal que ha corroído la institución municipal. Derivaciones del mismo son, en primer lugar, la tendencia a acentuar la centralización y, en segundo lugar, el quebrantamiento de las bases institucionales del gobierno local por la falta de un estado de derecho y su conversión en instrumento de las ambiciones de poder del mandón de turno.

Por último, el insuficiente desarrollo de la región en examen no sólo en el orden económico sino también en otros aspectos específicos como, por ejemplo, en el grado de eficiencia de la administración pública ha contribuido a la precaria condición del municipio latinoamericano. Pudiera argüirse que ello afecta a todo el país y a todos los niveles de su organización política, pero creemos indudable que ese subdesarrollo se ha sentido más tierra adentro y en los pequeños municipios que en las capitales de los estados, así como que mientras en los gobiernos estatales se percibe una mayor disposición a incorporar los nuevos modos y procedimientos de la ciencia de la administración en el local se confronta un mayor retraso e inclinación hacia las prácticas rutinarias.

Contrayéndonos ahora a la crisis del municipio de Puerto Rico conviene examinar la forma cómo algunos de los factores antes relacionados y otro u otros específicos le atañen de modo particular. Es bueno aclarar ante todo que el efecto de las antes relacionadas causas de alcance general varía grandemente de un lugar a otro y que alguna de ellas se ha sentido de manera especialmente intensa en Puerto Rico. Comencemos efectivamente comprobando el efecto que el avance tecnológico ha tenido en este país.

* Hay naciones de gran extensión territorial en las que, a pesar de esas facilidades técnicas, el Gobierno central no ha podido ni puede materialmente absorber todas las funciones y servicios y se ve compelido a compartir la autoridad con otros niveles de gobierno. Hace falta, por consiguiente, combinar ese primer dato con el de la circunstancia geográfica en que el municipio exista y ver si su aplicación en un medio insular pequeño como el de Puerto Rico ofrece una

⁷ W. E. Schaeffer, "El papel práctico de las instituciones gubernamentales en el mejoramiento del gobierno local", publicado en *ESAPAC* "Seminario sobre un estudio comparativo de conceptos y términos aplicables a asuntos municipales" (San José, Costa Rica, 1959).

especial connotación. Ello nos mueve a considerar de inmediato no sólo esa referencia al hecho circundante, sino en general los elementos objetivos sobre los cuales se asienta la organización política local.

Comenzaremos, desde luego, por examinar la doble influencia que el mencionado antecedente geográfico ejerce sobre la situación del municipio. De una parte, es evidente que el hecho de ser Puerto Rico una isla de poco más de 3,400 millas cuadradas de superficie conspira en contra del municipio y en favor de la centralización estatal. Recuérdese la manida expresión de que la isla es un solo gran municipio atribuida a diversas personalidades y entre ellos al Gobernador Tugwell y la frase del actual Gobernador Don Luis Muñoz Marín, en el sentido de ser él el primer Alcalde de Puerto Rico. Téngase en cuenta, por otra parte, que esa extensión geográfica es inferior a la de numerosos municipios suramericanos y que, prescindiendo de toda comparación, es esa limitación indudablemente la que posibilita la prestación a nivel estatal de servicios públicos que en otros lugares son netamente locales, como son los de acueducto y alcantarillado, suministro de energía eléctrica y extinción de incendios. Sería innecesario aclarar que Puerto Rico no es el único país en que tales efectos se palpan. Cualquier nación pequeña ha de confrontar una situación semejante con respecto a la función asignada a sus municipios y una reciente publicación del Prof. E. Gutmann, de la Universidad Hebrea de Jerusalén, pone de relieve cómo los problemas que hoy aquejan al municipio de Israel son esencialmente idénticos a los que caracterizan al Municipio de Puerto Rico.⁸

De otra parte, el hecho de estar la isla dividida en 76 municipalidades contribuye evidentemente a agravar la cuestión en lo que hace a la base de sustentación física del municipio. Tal vez la explicación del por qué existen tantos municipios en la Isla se encuentre paradójicamente en la misma pequeñez geográfica, la cual al hacer innecesaria una organización política intermedia (como la provincia) indirectamente generó durante el siglo pasado (época de atraso y dificultad en la transportación y comunicación en Puerto Rico) una proliferación desproporcionada de corporaciones locales.

Cualquiera que fuera la explicación histórica, lo cierto es que encaramos hoy día la realidad de ese número excesivo de municipios y que ello a tanto equivale como a plantear la tragedia del antes mencionado micromunicipio. Un gobierno local asentado en un territorio demasiado estrecho o pequeño está predeterminado a enfrentar eventual-

⁸ *Some Remarks Concerning Local Government Functions*, Dr. E. Gutmann, (The Eliezer Kaplan School of Economics and Social Sciences, The Hebrew University, Jerusalem, 1958).

mente una crisis. Le falta la base natural de expansión que facilite su desarrollo en todos los órdenes.

Pero es que hay algo más que agrava particularmente este aspecto de la cuestión. No se trata sólo de que la resultancia de repartir 76 unidades político-administrativas en la Isla da lugar forzosamente a un municipio promedio de escasa dimensión. Se trata además de la ausencia de racionalidad en los criterios hasta ahora prevalecientes para la distribución del territorio. El impulso sociológico y natural, mezclado muchas veces con intereses políticos subalternos, es el que ha originado el número y tamaño de las entidades en estudio. Una previsión racional y lógica, que tome en cuenta las posibilidades del gobierno propio, la costeabilidad de los servicios, las perspectivas de crecimiento, etc., muy pocas veces o nunca se tiene en consideración. Y conste que este señalamiento es válido para Puerto Rico y para el resto del mundo y aplicable a ésta y todas las épocas. Bien ha dicho sobre el particular Harold Alderfer que las comunidades locales nunca han sido establecidas sobre las especificaciones de los filósofos.⁹ Es lo cierto, sin embargo, que ese irrumpir casi azaroso de sociedades locales y ese reconocimiento *a posteriori* de su organización política plantea hoy los pavorosos problemas antes apuntados de la excesiva fragmentación de las estructuras locales, de la ínfima dimensión de algunas, de su duplicación innecesaria, del crecimiento teratológico de las áreas metropolitanas, etc. En Puerto Rico particularmente, se palpan hoy con singular gravedad los resultados de esa ausencia de racionalidad en el número y tamaño o distribución de los municipios. El mismo proceso de localización de los pueblos que le sirve de antecedente no siempre ha respondido a una definida consideración geográfica, sino más bien al azar o capricho de los fundadores. E igualmente el proceso ulterior de fijación de los límites de su demarcación ha obedecido al deseo de abarcar determinadas haciendas o posesiones de vecinos o al peso de una circunstancial influencia política. De ahí los casos de municipios tan inmediatamente próximos en sus cabeceras o capitalidades (como Hatillo y Camuy) que casi les resulta posible a sus Alcaldes comunicarse entre sí a viva voz. De ahí el que haya un municipio con área de sólo siete millas cuadradas (Cataño), el que haya 37 con extensión superficial inferior a las 50 millas y sólo tres (Ponce, Arecibo y Utuado) con más de cien millas cuadradas de territorio.

El número exagerado entraña, pues, problemas de pequeñez y de limitación material. La falta de racionalidad en su conformación

⁹ *American Local Government and Administration* (The Macmillan Company, New York, 1956). p. 13.

física agrava esa situación y plantea a su vez problemas de desajustes y de inadecuado ejercicio de los poderes locales correspondientes. Las recientes protestas de los vecinos de la urbanización Atlantic View del municipio de Carolina, en su parte colindante con San Juan, con respecto a falta de atención en la realización de algunas obras y al desconocimiento del poder de policía atribuido al primero, pone de relieve la existencia de problemas derivados de la dificultad de ejercer un municipio su jurisdicción sobre el territorio asignado y la arrogación de esos poderes por el limítrofe, con la consiguiente aparición de una zona en disputa. Ninguna referencia, empero, ilustra mejor esta situación que las vicisitudes y el prolongado esfuerzo de la Junta de Planificación por confeccionar el Plano Regulador del Area Metropolitana, las variaciones en cuanto a los municipios comprendidos en el mismo y las protestas de vecinos de otros, como Corozal, por habérseles excluido de sus efectos.

La ausencia de racionalidad comprende, por supuesto, también al segundo elemento objetivo del municipio al factor población. Bastaría echar al respecto una rápida mirada a los datos del último Censo: ocho municipios tienen actualmente una población menor de 10,000 habitantes; 33 fluctúan entre los 10,000 y los 20,000; 18 están entre los 20,000 y los 30,000 y sólo 17 cuentan con más de esta última cifra. Si aplicáramos los standards de otros países con relación al número mínimo de habitantes que hace falta para que resulte costeable una unidad sanitaria o para que sea justificado organizar un servicio de bienestar social o para implementar un eficiente servicio de limpieza o para mantener en debida forma una cárcel municipal, encontraríamos que una proporción sorprendentemente alta de los municipios de Puerto Rico quedaría por debajo de esos standards.

Complétese este somero examen con una investigación del importantísimo factor de la capacidad económica y se llegará a idénticas conclusiones. En 1961, según los datos del Negociado de Asuntos Municipales del Departamento de Hacienda, 14 municipios tenían un presupuesto inferior a los 100,000 pesos (algunos de ellos como Culebra sólo alcanzaban \$24,000 y otros como Maricao se reducían a \$46,000); 37 oscilaban entre 100,000 y 200,000; 18 se hallaban entre 200,000 y 500,000 y sólo siete contaban con un cálculo de ingresos que sobrepasaba los 500,000 pesos anuales.¹⁰ Es forzoso colegir a la vista de esa información que son varios los municipios en los que lamentablemente se carece de la base primordial o de riqueza propia que justifique la creación y subsistencia de un ente político aparte, capaz

¹⁰ *Informe Anual del Negociado de Asuntos Municipales, 1961*, Departamento de Hacienda, Estado Libre Asociado, San Juan, Puerto Rico.

de sostenerse a sí mismo y apto para asumir las responsabilidades que le son inherentes. Con recursos tan exiguos no es posible que esos municipios puedan eficazmente "desarrollar programas de bienestar general" (Constitución, Art. VI, Sección 1) o que "redundan en beneficio de la población y para el fomento y progreso de ésta" (artículo 7, Ley 142 de 1960). Asombra, por el contrario, el contemplar el esfuerzo encomiable y casi sobrehumano que en muchos de ellos se realiza por llevar adelante proyectos de obras y de mejoras permanentes.

Pero el hecho económico tarde o temprano clama por sus fueros y termina por imponerse. Un repaso de la prensa de los últimos meses nos serviría para comprobar esa dura realidad a través de reportajes e informaciones alusivas, cuyos titulares por sí solos serían suficientes para llenar de presagios sombríos el ambiente municipal: "Alcalde califica de deprimente la situación económica de Ponce", "Niegan exista situación de bancarrota en Utuado"; "Investiga la Legislatura la situación económica de Trujillo Alto", etc. Mas ninguna fuente con mejor conocimiento de causa que la Directiva de la Asociación de Alcaldes de Puerto Rico, la cual en repetidas oportunidades ha gestionado urgentes entrevistas con el Gobernador al objeto de recabar la implantación de medidas dirigidas a resolver "el grave problema del financiamiento municipal y la crisis económica porque atraviesa un gran número de municipios en la isla".

El análisis anterior nos conduce inexorablemente a la conclusión de que hay deficiencia en el trípode territorio-población-patrimonio que sirve de sostén al municipio y que la explicación última de esa deficiencia radica en el antes aludido micro-municipio. Que el problema no es exclusivo de Puerto Rico sino común a otros países lo prueba el antes aludido estudio comparativo de los Municipios de Centroamérica llevado a efecto por un Experto de las Naciones Unidas en el que encontramos la siguiente observación:

Desde un punto de vista administrativo, es obvio que Centroamérica padece lo que pudiéramos llamar el micro-municipio. Un número excesivo de Municipios para una población reducida. Un gran número de pequeñas administraciones locales incapaces por su pequeñez de contar con elementos humanos capacitados, con recursos económicos suficientes, con equipo y con instalaciones adecuadas.¹¹

Establecidas ya las causas primarias y fundamentales de la crisis, veamos ahora si es posible encontrar otros factores que contribuyen

¹¹ *Estudio Comparativo de los Municipios de Centro América*, por Alfonso Portocarrero, experto de Naciones Unidas en Administración Municipal (Publicación en mimeógrafo), p. 4.

a determinarla. La lista preliminar de ellas habría de incluir el análisis del sistema de gobierno, de la falta de eficiencia comparativa en la administración y del exceso de controles que agobian el desenvolvimiento de la gestión municipal. Pasemos a considerar cada una.

Un sistema de gobierno aun puesto a cargo de hombres excepcionalmente capaces puede conducir una institución al fracaso si adolece de defectos sustanciales. Ya se ha dicho repetidas veces que tan importante como los operarios son los instrumentos a utilizar. El sistema de gobierno clásico basado en el principio de separación de poderes y constituido por el binomio Asamblea-Alcalde ha sido impugnado y criticado acerbamente en lo que va de siglo. Se le acusa de ofrecer un esquema demasiado complejo para el gobierno local, de partir de presunciones negativas sobre el posible abuso de poder —las cuales no son ya sostenibles en nuestros días— de articular una urdimbre de frenos y contrapesos que puede ocasionar el peligro de inacción, de colocar uno frente al otro a los dos órganos en pie de fiscales mutuos, lo cual a su vez genera la posibilidad de conflictos crónicos o en definitiva de favorecer la difusión de autoridad y facilitar el que ambos órganos rehusen aceptar responsabilidades. Cuando este patrón de gobierno municipal se desarrolló en los Estados Unidos y se condimentó con la "democracia jacksoniana", exageró aún más sus características reñidas con la idoneidad, la concentración y la eficacia, y ofreció un margen todavía más amplio a la crítica.

En un artículo publicado a principios de este siglo, en 1904, Henry Jones Ford, luego de sostener la tesis de que la falta de unidad de mando y aun de conexión entre los dos órganos, provocaba forzosamente la aparición del caciquismo político y producía espontáneamente la corrupción, apuntaba que el sistema no había fracasado de manera más rotunda debido a la influencia del espíritu comercial del pueblo norteamericano y concluía su enfoque con un párrafo de especial significación para Puerto Rico:

Cuando nuestras instituciones sean imitadas por países en los que el espíritu comercial no esté suficientemente desarrollado como para ejercer ascendencia política, el desorden crónico será el resultado. Es así como nuestro ejemplo político ha sido fuente de inmenso desconcierto en la política de Centro y Sur América. Por la misma razón, las instituciones municipales del tipo norteamericano, introducidas en Puerto Rico y en Filipinas, donde el espíritu comercial no es suficientemente fuerte y dominante para gobernar sobre la corrupción, tenderán a generar fraude y violencia como secuelas políticas inevitables. Esto puede ser esta-

blecido con la certeza de una deducción científica. (Traducción nuestra).¹²

A los 60 años aproximadamente de ese vaticinio, ¿es factible admitir que Jones Ford estaba en lo cierto, lo que a tanto equivale como a reconocer que hay un defecto organizativo en el sistema dual de gobierno y que en medios como el de Puerto Rico tal defecto iba a acarrear las más adversas consecuencias? Algunos indicios pudieran señalarse en apoyo de una respuesta afirmativa, a saber: 1) Las dificultades algunas veces confrontadas en la aprobación y administración del presupuesto por el antagonismo Asamblea-Alcalde; 2) Las discrepancias en el proceso de ratificación de los funcionarios administrativos; 3) El ejercicio del veto como instrumento de represalia política; y 4) El ejercicio del poder de enjuiciar o de acusar al Alcalde también como instrumento de represalia.

No vamos a intentar la fatigosa tarea de fundamentar con evidencias cada una de estas situaciones. Nos limitaremos a señalar con referencia a la última un dato significativo: de los seis expedientes en la Comisión para Ventilar Querellas Municipales con relación a los procedimientos de residencia sustanciados por ella desde su creación en 1955, en cinco de ellos la acusación y el proceso en sí no son más que manifestaciones de una pugna política intensa entre la Asamblea y el Alcalde.

Que el sistema de separación de poderes ha propiciado el antagonismo infecundo, que la experiencia demuestra cierta intromisión de la Asamblea en el campo administrativo y cierta pretensión del Alcalde de trazar la política local, y que todo ello ha podido entrañar, en ocasiones, estancamiento y perjuicios para una comunidad, son afirmaciones que, a nuestro juicio, pudieran sustentarse sin incurrir en hipérbolo. Inclusive sería posible ofrecer una explicación lógica de esa falla, partiendo del supuesto de la mayor proximidad, del personalismo y del calor humano que caracterizan al gobierno local. Colocar frente a frente los dos poderes, en ese ambiente y bajo esas condiciones, es invitar al choque de personalidades y a la ocurrencia de efectos distintos a los vislumbrados por Montesquieu para el orden estatal. No en vano, tanto la ley anterior (Art. 11), como la actual (Art. 107), han tenido que prever e institucionalizar el medio de superar los estados de fricción entre la Asamblea y el Alcalde, disponiendo que cuando los mismos afecten el crédito público o los asuntos muni-

¹² "Separation of Powers Necessitates Corruption", originalmente publicado en *Annals of the American Academy of Political and Social Science*, marzo de 1904; reproducido en *Urban Government*, editado por Edward C. Banfield (The Free Press of Glencoe, Inc., 1961), pp. 191-200.

cipales sufran graves demoras o perjuicios, deberá someterse la cuestión a una Comisión extramunicipal (la Comisión para Ventilar Querellas Municipales), pragmática ésta que acredita indiscutiblemente la frecuencia de esas disputas y el carácter dramático que pueden alcanzar.

A pesar de lo anteriormente postulado, no estamos dispuestos a admitir con carácter general que el sistema de gobierno de separación de poderes haya sido determinante de la crisis actual ni tampoco que las consecuencias de su implantación hayan sido especialmente funestas en Puerto Rico. Cualquier sistema tiene sus deficiencias y como veremos al discutir los remedios es posible que las otras formas de gobierno municipal propuesta, o bien sean de difícil adaptación a la realidad de este país, como el City Manager Plan, o bien sean manifiestamente inadecuadas en sí mismas, como la efímera experiencia de 1919 demostró con una forma no ortodoxa de gobierno por comisión. Existente con diversas variantes en casi todos los países de América, el régimen de Asamblea y Alcalde no ha originado en otros medios similares al de Puerto Rico ninguna crisis grave ni amenaza directa a la vida del municipio. en Puerto Rico mismo tampoco ha dado lugar a un entramamiento continuo y generalizado de la función municipal ni provocado un clamor público por su eliminación. Mas, el reconocimiento, por otra parte, de la certeza de las deficiencias antes relacionadas, nos obliga en consecuencia a estimar que es éste un factor si no determinante, sí al menos agravante de la crisis.

Pasemos así a examinar otra de las enunciadas posibles causas primarias, cuál es la falta comparativa de eficiencia en la administración municipal. Ya con relación a ella no estaremos ocupándonos del esquema de gobierno sino de hombres (gobernantes municipales), y de problemas administrativos internos. La primera reacción que procedería exteriorizar ante el planteamiento particular de este tema es de sorpresa por el hecho de acusarse esa deficiencia administrativa en comparación con los modos imperantes en el orden estatal. Ello es así, porque indudablemente que el gobierno local supone una mayor sencillez y facilidad de funcionamiento que el del estado. En vez de la compleja maquinaria y los variados objetivos del Gobierno Estatal, aquí nos encontramos con organismos simples y con finalidades igualmente simples. Estas últimas en realidad se circunscriben a la preservación en pequeña escala del orden público y a la prestación de servicios locales de uso inmediato y directo por los vecinos. Cabría así presumir, de entrada, que la administración municipal fuera en todas partes la más suficiente y honesta y aun que sirviera de ejemplo a los demás niveles de autoridad.

No ha sido así, sin embargo. En las primeras décadas de este

siglo una voluminosa literatura puso de relieve el catálogo de quebras y de lacras de que adolecían los gobiernos locales. Fue hace unos 50 años, por ejemplo, que Lincoln Steffens escribiera su conocida obra *The Shame of Cities*, y es con referencia al período anterior al movimiento de reforma de principios de este siglo que A. MacDonald se refiere a la evolución del municipio norteamericano, diciendo que es una historia sórdida en la que el soborno, la corrupción y la ineficiencia se enlazan íntimamente.¹³ En Inglaterra, todavía por el año 1939, William A. Robson escribía un libro extenso y minucioso sobre "El Gobierno y el Desgobierno de Londres". En los países latinos, desgraciadamente, no hace falta traer a colación pruebas específicas del bajo nivel a que llegó la administración municipal y aún de los numerosos casos de manejo indebido de fondos.

Ahora bien, cabe preguntar si tal valoración negativa sigue teniendo vigencia en la actualidad y lo que es más importante para nosotros, si ella es de aplicación particular a Puerto Rico. En cuanto a lo primero, no cabe duda de que últimamente se ha operado un adelanto notable en los modos de actuación de los gobiernos locales. En los Estados Unidos, por ejemplo, al calor de grupos reformistas o asociaciones cívicas locales y de organizaciones de proyección nacional tan meritorias como la National Municipal League o la International City Managers Association, es evidente que se ha producido un notable progreso y que éste ha calado tan profundamente en la mayoría de las ciudades que es posible asegurar que los días de pandillas del tipo Tweed han pasado. En otros países de la misma América ha ocurrido otro tanto y a pesar de ello sin embargo, es lo cierto que perdura en la imaginación popular la misma apreciación. Un estigma de incompetencia, de atraso, de compadrazgo, de nepotismo y de rampante politiquería, sigue aplicándose a los gobiernos municipales.

¿Hasta qué punto responde hoy día a la realidad esa leyenda negra de los municipios? ¿Es justa y merecida esa fama o puede pensarse que ella es como un cliché o cosa del pasado que se sigue utilizando por costumbre? Las respuestas desde luego variarán según el país que se considere y aún dentro de un mismo país según la entidad local que se tome en cuenta. En todo caso es evidente que procede una revisión de esos conceptos peyorativos y que una nueva escala de valores puede y debe utilizarse al juzgar el calibre de los gobernantes municipales y los procedimientos de las administraciones locales.

Con respecto a Puerto Rico, procede decir ante todo que sigue prevaleciendo en la opinión pública un criterio adverso. Será suficiente con ofrecer tres muestras recientes de ello. En un reciente edi-

¹³ Austin MacDonald, *American City Government and Administration* (Thomas and Crowell Company, New York, 1929), p. 67.

torial de uno de los periódicos de mayor circulación de Puerto Rico, se comentaba de la siguiente manera el traspaso al Departamento de Salud de los hospitales municipales: "Con todo el respeto que siempre hemos tenido por la autonomía de nuestros municipios aplaudimos el anunciado traspaso de los hospitales municipales a manos del Gobierno Insular. Hay que admitir con toda franqueza que aunque drástica, la medida era ya irremediable. Los gobiernos municipales no han logrado ofrecer al pueblo un servicio de beneficencia a la altura de sus necesidades mínimas". En igual sentido y con referencia al mismo servicio de salud hubo de manifestarse no hace mucho el señor Rafael Morales Couvertier en el ensayo que la Sociedad Puertorriqueña de Administración Pública premió con el más alto galardón en el certamen correspondiente a 1959-60. En la página 5 de su trabajo dice en efecto lo que sigue: "El servicio municipal es muy pobre y deficiente. Los centros de salud y hospitales estatales ofrecen mejor servicio y mejor asistencia médica".¹⁴

Por otra parte, en el proyecto de ley presentado a la consideración de la Asamblea Legislativa por el Senador Cruz Ortiz Stella, con el objeto de transferir las cárceles municipales al Departamento de Justicia, se afirma en su exposición de motivos que ello "es necesario para lograr una mejor administración de las mismas" y el propio Secretario de Justicia al comparecer con tal motivo ante la Comisión de Hacienda del Senado declaró que "estaba consciente de las dificultades y deficiencias que existen actualmente en dichas cárceles, lo cual constituye un problema dentro del sistema de instituciones penales de Puerto Rico".

Cabría argüir, desde luego, en defensa de las administraciones municipales que esos son también juicios estereotipados que no se ajustan a la realidad. Sería posible indicar a ese respecto cómo en los últimos años se ha operado una mejoría apreciable tanto en la incorporación de métodos modernos de administración financiera y de personal como en la actitud moral y cívica de sus gobernantes. Y pudieran desde luego citarse varios ejemplos de ejecutivos municipales que a su energía, dinamismo y capacidad, aunan una brillante hoja de realizaciones y servicios públicos.¹⁵

El problema ha de analizarse, sin embargo, en forma objetiva y general y un análisis de esa índole forzosamente nos revelaría una perceptible discordancia entre el formidable progreso alcanzado por

¹⁴ "The Trend Toward a Centralized Administration in Puerto Rico", por Rafael Morales Couvertier, en *Ensayos Premiados en los Certámenes auspiciados por la Sociedad Puertorriqueña de Administración Pública durante los años 1959-60, 1960-61*. Publicados en 1962 por la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados.

¹⁵ Aún más, hoy como en el 1891, cabría repetir con don Luis Muñoz Rivera: "¡Qué gente tan brava y lista son estos alcaldes!".

la administración pública estatal (que puede considerarse hoy a la cabeza de la América Latina) y la relativa lentitud en el desarrollo de los métodos de administración municipal. Frente al sistema de mérito de la Oficina de Personal es de reconocer, por ejemplo, que todavía impera en los municipios un sistema impregnado de influencia política que puede considerarse muy parecido al de despojo. Es verdad que el mismo se haya suavizado por una disposición que prohíbe discrímenes y por otra que consagra la permanencia, pero no lo es menos que esta última aún no ha podido sobreponerse a la práctica inveterada de utilizar los cargos municipales para premiar lealtades y servicios de naturaleza político-electoral. Es verdad también que desde la Ley 2 de 1959 cabe que los municipios se incorporen al Sistema de Retiro del Gobierno y que para ello deben implantar el principio del mérito a través de la Ordenanza Modelo de Servicio Civil preparada por la Oficina de Personal, pero no lo es menos que hasta ahora son contados los Municipios que han llegado a aprobar dicha Ordenanza y Reglamento complementario y muchos menos los que han dado el siguiente paso de elaborar el plan de clasificación y ofrecido los exámenes correspondientes, así como que aún en estos últimos se advierten deficiencias en su aplicación y que en los demás el patronazgo político continúa campeando libremente. Desde el punto de vista de la administración de personal, es obvio por consiguiente que el municipio está a la zaga del estado y que ello repercute en el rendimiento y competencia de su personal y en la calidad de los servicios que presta.

Nada más ilustrativo a ese efecto, que una simple lectura del Informe del Contralor. Del mismo, derivamos de una parte una impresión positiva en lo que atañe a la honestidad del gobernante municipal puertorriqueño. El índice de infracciones que acusan perversión moral ha sido realmente pequeño en los últimos años y ello debiera servir para desvanecer el aura de suspicacia que generalmente rodea a la administración del municipio. En otros aspectos, empero, el informe del último año daría base a una serie de comparaciones de las que no saldría bien parado el municipio. Por ejemplo, de las intervenciones practicadas en el Ejercicio Económico 1960-61 se advierte que sólo en uno de los 76 municipios todas las operaciones se hallaron en orden, que en 9 se hallaron deficiencias de menor importancia, que en 37 se advirtieron violaciones de Ley y Reglamento, y que en 8 se encontraron serias irregularidades. Comparados esos datos con los correspondientes a otros organismos salta a la vista que, mientras el por ciento de unidades intervenidas en que todas las operaciones se hallaron en orden o tuvieron deficiencias menores fue en los municipios de sólo el 18%, en las dependencias del Tri-

bunal General de Justicia fue el 73%, en las Colecturías de Rentas Internas el 62%, en las Corporaciones Públicas el 64%, y en los demás Departamentos el 36%, o sea que en el peor de los casos fue el doble más eficiente que la administración municipal.¹⁶

Parece prudente, en consecuencia, concluir esta cuestión incluyendo igualmente el factor examen entre aquellos que cuando menos han contribuido a agudizar la crisis actual.

¿Qué decir, finalmente, del debilitamiento de la autonomía considerada desde el punto de vista del exceso de controles que hoy día ejerce el Gobierno Estatal sobre lo poco que aún puede hacer el municipio? En 1935, hablando desde esta misma Universidad de Puerto Rico, en una conferencia titulada "Los Municipios y sus Problemas", Jaime Carreras se refería a este tema con profunda preocupación y como remedio al efecto nocivo que a su juicio acarrea la ingerencia estatal textualmente recomendaba: "Lo que procede es una simplificación del sistema de manera que los municipios puedan desarrollar sus actividades y sus programas en una forma más desahogada, sin que se vean obligados como ahora a depender del Gobierno Insular hasta para la compra de una escoba."¹⁷ En 1957 el capítulo de Puerto Rico de la Sociedad Americana de Administración Pública llevó a efecto un foro sobre "El Futuro de los Municipios de Puerto Rico" y en el curso del mismo coincidieron los ponentes en dictaminar que había demasiados controles estatales y que frente a ello era necesario que los municipios tuvieran una mayor iniciativa de gobierno local y que no debían presentárseles trabas en lo relacionado con el desarrollo de sus actividades.¹⁸

Con esos antecedentes, era lógico esperar que al discutirse la nueva Ley Municipal el tópico de la descentralización fuera uno de los más palpitantes y que la Asamblea Legislativa se dispusiera a lidiar frontalmente con el mismo y a elaborar una solución a fondo del problema.

La trascendencia de este asunto resulta por lo demás evidente, apenas se reflexione que un sistema demasiado rígido y complejo de controles gubernativos deja ya de servir al objetivo de mantener a los órganos de gobierno municipal dentro de la esfera de su competencia, para convertir al municipio en una especie de equivalente político del menor o incapaz, al cual precisa someter a un régimen de tutela para evitar se conduzca en forma irresponsable, con la agravante de

¹⁶ Noveno Informe Anual Ejercicio Económico 1960-61, pp. 5, 7, 8 y 9. Oficina del Contralor, E.L.A.

¹⁷ Conferencia dictada en 28 de febrero de 1935. Publicada en mimeógrafo, p. 25.

¹⁸ Ver un resumen de los debates en el *Boletín de Gerencia Administrativa*, de junio de 1957, Año VI, Núm. 63, p. 6.

que en este caso la incapacidad o minoridad parecen ser de duración indefinida. Cuando un ordenamiento de las relaciones estado-municipio se orienta en ese sentido, las consecuencias suelen ser las de inculcar una conciencia de excesiva dependencia o de marcada inhibición al órgano tutelado y cuando tales condiciones se arraigan habrán a su vez ineludiblemente de originar el que la institución municipal se vea impedida de desarrollar la confianza y responsabilidad necesarias para hacer frente a las urgentes necesidades del proceso acelerado de urbanización.

Era pues imperativo poner un alto al complejo sistema de controles que agobiaba a las autoridades municipales y tender abiertamente hacia la descentralización y al cabal ejercicio de las potestades inherentes al gobierno local. Ahora bien, ¿respondió la Ley 142 de 1960 a esa encarecida aspiración y aflojó la urdimbre de vínculos administrativos que se cernía sobre el municipio? Al debatirse en la Asamblea Legislativa su articulado esa parecía ser la filosofía predominante y en tal sentido se pronunciaron diversos legisladores, según puede comprobarse hojeando el Diario de Sesiones. Tal como en definitiva fue aprobada la Ley, sin embargo, nos parece que hay poco margen para sostener una respuesta afirmativa. Es cierto que algunas restricciones de antes han desaparecido, como por ejemplo, las relativas al porcentaje tope del presupuesto que podía dedicarse a sueldos de funcionarios y empleados, a la designación por el Gobernador del Auditor Municipal o al sometimiento por el Alcalde de un Informe anual sobre el estado de las finanzas y actividades administrativas y que algunas rígidas regulaciones del pasado han sido sustituidas por una más flexible remisión a lo que cada municipio resuelva según su mejor conveniencia, como es el caso de la creación de los departamentos primarios o de línea. Pero aún así, aún con esas modificaciones, es de rigor aceptar que el régimen municipal vigente sigue siendo de intensa centralización y de estricta fiscalización. Sólo con vista a lo establecido en la Ley Municipal vigente hay por nuestra cuenta 49 distintas manifestaciones de control, asesoría o ayuda de la Rama Ejecutiva del estado al municipio, de las cuales es el Secretario de Hacienda con 24 y el Gobernador con 16, los que más continua y decisivamente gravitan sobre la vida de aquél. Mientras una situación de esa índole perdure, el municipio estará irremisiblemente condenado a desenvolverse en el siguiente círculo vicioso: por ser supuesta o realmente mal administrador hay que guiarle, tutelarle y recortarle facultades, siendo así que esa escasa libertad de acción y esa virtual suplantación en su actividad propia le impiden poder llegar a adquirir la experiencia y calidad de un buen administrador.

Añádase, por último, a este cuadro la limitación del poder impositivo municipal y se tendrá una idea aún más completa de lo apremiante de la situación en examen; de hecho, la potencia fiscal de los municipios ha quedado reducida a las contribuciones sobre la propiedad (cuya administración corresponde al Departamento de Hacienda) y a las patentes comerciales e industriales (con respecto a las cuales se está precisamente estudiando ahora el transferir también su administración al propio Departamento). Los impuestos sobre cigarrillos y sobre licencias de vehículos de motor han sido sustituidos por sendas aportaciones estatales. La capacidad para imponer otros arbitrios o impuestos, prevista en el inciso *b* del artículo 90 de la Ley 142 se encuentra grandemente restringida por la prohibición de la doble imposición y está casi virtualmente representada por el impuesto sobre la matanza de ganado. Las posibilidades de diversificar las fuentes de tributación o no se han orientado de modo apropiado como ocurrió recientemente en el impuesto que el municipio de Carolina pretendió establecer sobre los pasajes de aviones o no han podido hallar un área no cubierta por el celoso poder de tribución del Gobierno Estatal. De ahí el que sean subsidios estatales y en particular las aportaciones del Fondo de Lotería y las compensaciones de la Autoridad de Acueductos y Alcantarillados y de la Autoridad de Fuentes Fluviales, las que artificialmente contribuyan en buena medida al sostenimiento de los municipios. En esas condiciones es imperativo concluir con el Profesor Adriano Carmona, en que "la progresiva centralización ha anemiado la función municipal".¹⁹

Conclusión:

No hay, pues, una sola causa generadora de la crisis. Hay más bien una concurrencia de causas que recapitulando con referencia a Puerto Rico son:

- a) de una parte los adelantos tecnológicos, la pequeñez geográfica de la Isla y la ausencia de racionalidad determinante del micro-municipio como factores determinantes.
- b) de otra parte, el defecto intrínseco del sistema de separación de poderes, la falta comparativa de eficiencia administrativa, el exceso de controles y la falta de recursos fiscales propios como factores agravantes.

¹⁹ Programa de Ciencia de la Administración Municipal, por Adriano G. Carmona Romay, Curso de Verano de 1957 (publicación en mimeógrafo), Lección Decimocuarta, p. 2.

Todo este cúmulo de causas determinantes y de factores coadyuvantes, al que pudiera añadirse el estudio de otras motivaciones de más profunda raigambre sociológica como sería la falta de interés cívico suficiente y de adecuada participación ciudadana en los asuntos que atañen particularmente a una comunidad (no en los que conciernen al destino común de todo el país), convergen actualmente en Puerto Rico para situar en posición precaria a la institución que el viejo maestro de Gobierno Municipal de la Universidad de La Habana, Francisco Carrera Justiz, se solazaba en calificar de imperecedera. Quizás si efectivamente alguna forma de organización política exista siempre y en todas partes al nivel de una localidad. Mas, por el camino que van las cosas, de no actuarse prontamente ante las señales de alarma que es fácil advertir en los 76 pueblos de Puerto Rico,²⁰ esa organización pudiera llegar a ser algo así como una entelequia o una reliquia, con su órgano deliberante rebajado a bregar en el mejor de los casos con menesteres de menor cuantía y con su órgano ejecutivo convertido más bien en intermediario o transmisor ante las dependencias estatales y corporaciones públicas de las aspiraciones y necesidades de los vecinos de cada lugar.

Evitar tan impropio destino debe ser, a nuestro juicio, tarea infatigable del momento presente. Impedir que esa perspectiva se torne realidad constituye un desafío de apasionante interés a las aptitudes y a la vocación política del hombre de nuestro tiempo.

²⁰ Tal vez convendría excluir al Gobierno de la Capital, que es comparativamente hablando un verdadero supermunicipio.

ADMINISTRACION PUBLICA,

GOBIERNOS

Y PUEBLOS

EN LA DINAMICA DEL DESARROLLO Y DE LA DEMOCRACIA*

Matilde SAVOYE

“**E**L DESARROLLO”, como “paso de una fase técnica y culturalmente inferior a una fase técnica y culturalmente superior”,¹ como “proceso de creación de una economía progresiva que engendre el progreso social y humano”,² constituye una decisión política por excelencia. Por supuesto, no nos referimos al proceso de lenta, empírica y problemática transformación de las estructuras económicas, sociales y culturales, sino al cambio que, asumido por una voluntad consciente de transformación, hace pasar una sociedad política, o sea una nación en su conjunto, de una situación A a una situación B diferente de A, en función de un criterio de mejoramiento: la promoción humana en todos sus aspectos.³

Esa posibilidad de transformación acelerada, expresión del querer racional de un pueblo y del gobierno que lo representa y guía, está en buena parte condicionada por el impulso, constantemente reno-

* Las páginas que siguen constituyen una introducción al trabajo de investigación actualmente llevado a cabo en la Escuela de Administración Pública de la Universidad de Puerto Rico por la autora.

¹ Mamadou Dia, *Nations africaines et Solidarité mondiale*. París, Presses Universitaires de France, 1960, p. 97.

² *Ibid.*, pág. 95.

³ Véase: *Animation social et cultural en Moselle*. Mulhouse, documento mimeografiado editado por el CIEDEHL, noviembre de 1961.