

E. B. Schulz, Profesor adscripto de Ciencias Políticas en Lehigh University

El problema no resuelto relativo al Régimen Municipal: Dirección Política y Administración Experta (*)

Traducido del inglés por Enrique Sparr

No obstante haberse mejorado las condiciones desde que Bryce caracterizó el régimen de nuestras ciudades como un visible fracaso de los Estados Unidos, numerosos obstáculos retardan todavía el logro de standards más altos de eficiencia y de eficacia. Un mayor obstáculo para el adelanto general está en el hecho de que la dirección política adecuada no ha sido combinada con la administración experta. Como una fase de su problema básico pero no resuelto es orgánica en carácter, hace falta idear inmediatamente, tipos de régimen municipal que proveerán el deseado fin sin oponerse a los hábitos políticos e ideales del pueblo americano. Estos no pueden ser echados a un lado o ser cambiados a gusto, y cualquier plan que no se adapte a ellos se malogrará con seguridad. La experiencia demostró que hasta un tosco mecanismo de gobierno al parecer puede operar de una manera eficaz y económica si está controlado por un personal capacitado al que sostienen tradiciones que demandan un alto standard de servicio público. Son p. ej., más bien el concepto predominante del deber público y el espíritu con que los servidores públicos manejan la autoridad política, que una excelente estructura de gobierno, los elementos que responden al loable desempeño de muchas municipalidades alemanas e inglesas. No obstante, la organización estructural no es, de ningún modo, un factor a descuidarse; y el objeto de este artículo consiste en considerar cambios dentro de la forma de régimen municipal que podrían servir a dar una administración experta en conjunción con aquel tipo de dirección pública fuerte que se necesita en las comunidades urbanas de los Estados Unidos.

(*) Artículo publicado en "Southwestern Social Science Quarterly", Septiembre 1933. — de Bethlehem. Pennsylvania. E. Unidos de América.

DEFECTOS Y MERITOS DE TIPOS PREDOMINANTES DE REGIMEN MUNICIPAL

De los cuatro tipos predominantes de régimen municipal en La Unión son los planes “intendente débil” y “comisión” los menos deseados, indudablemente. A causa de una separación extrema de poderes y excesivas confrontaciones y vacilaciones el plan “intendente débil — concejo deliberante” dificulta y hasta imposibilita el control democrático efectivo; impide una dirección política genuina; y desalienta el desarrollo de expertos en administración municipal. La división de la responsabilidad se lleva tan lejos que ni aún con empleados honestos y capaces ni con una actitud conveniente del público no pueden obtenerse los mejores resultados; y, como un hecho, los defectos del plan no solamente disuadieron a la recta clase de hombres a buscar empleo, sino que sirvieron hasta a hacer “camouflage” con respecto al régimen de privilegio especial.

Al gobierno de comisión se podría acusar con motivo de que la administración queda desintegrada; que los comisionados son encargados de un doble rol que les habilita raras veces a ejecutar; que el número de secciones administrativas se determina con arbitrariedad sin tomar en consideración las actuales necesidades en ciudades particulares; y que no se establezca ninguna disposición con respecto a una dirección efectiva y responsable. Aunque todos los poderes son conferidos a la comisión y cada comisionado, como jefe de un departamento, queda responsable en un todo ante la comisión, la práctica demostró que el logro de una administración coordinada es cuestión de suerte. A cada comisionado, elegido por el voto popular, se le supone representar a sus electores en la determinación de los planes de acción y actuar, al mismo tiempo, como administrador general del departamento a que quedó asignado. Como lego, él podrá ser habilitado para tomar parte en las funciones deliberativas de la comisión, pero rara vez dispone de la debida instrucción técnica para ser un administrador eficiente; ni la elección popular va probablemente a dar resultado en la selección del tipo ejecutivo. Aún cuando a los comisionados se les supone actuando, solo como jefes nominales de los departamentos a los que son designados, se hace grande la tentación de intervenir, por-

que la mayoría de los comisionados busca a hacer uso de su autoridad departamental para fortalecerse políticamente; y en el esquema de tiempo — partido falta aún un solo jefe responsable de la administración municipal. El plan "comisión" no suministra una dirección política ni administrativa. Lo que es la tarea de cada uno resulta ser en la práctica de ninguno, y, como regla, ningún comisionado asume la responsabilidad de actuar como interlocutor para la comisión en la presentación de un programa de servicios al público. Los deberes del comisionado — intendente difieren ordinariamente tan poco de los otros comisionados que el intendente carece de posición para dar la precisa dirección. El régimen de comisión falla en varios puntos, como ser: administración desintegrada, administración inexperta y falta de dirección. Sus virtudes son simplicidad, concentración general de responsabilidad en una pequeña comisión, un período breve y la oportunidad ofrecida para un control democrático razonable y efectivo. Los planes Intendente fuerte - Concejo Deliberante y Administrador (manager) son los mejores productos de organización que se desplegaron de los procedimientos de régimen municipal en los Estados Unidos. El primero suministra un tipo de dirección en asuntos públicos que el pueblo de la mayoría de las ciudades desea y obra sin sacrificar la administración integrada; pero el aficionado, más bien que el administrador profesional gobierna, y la función política se divide entre órganos relativamente independientes al costo de un gobierno genuinamente responsable. Por desgracia, la dirección política del intendente fuerte se obtuvo principalmente por medio del sacrificio de un personal administrativo experto. Las facultades extensivas respecto a nombramientos y cesantías que distinguen un intendente fuerte de un intendente débil constituyen, directamente e indirectamente, la base de dirección en la administración como también en la determinación del plan de acción, respectivamente. Ambos tipos de intendente pueden enviar mensajes al Concejo, llamar a sesiones especiales y vetar las resoluciones del Concejo, pero un típico intendente débil era raramente capaz de proporcionar una dirección continuada y efectiva de cualquiera clase. No obstante que al intendente fuerte se concede usualmente poder presupuestivo, depende grandemente su uso efectivo también de su facultad de nombrar y destituir a los funcionarios. Sin duda, el establecimien-

to de un sistema meritario, de hechos como por ley, podría remediar parcialmente la situación en cuanto al personal experto se refiere, especialmente aplicándolo en alto grado en el servicio administrativo. Podría, sin embargo, reducir a menos la potencia de dirección del intendente en asuntos de política general, aún cuando esa dirección está basada parcialmente en factores extralegales, como ser la personalidad, las exigencias de política partidaria y la acción pública. Además, la elección popular del intendente es susceptible de la objeción de esas calificaciones, que contribuyen a asegurar y ganar las elecciones que no están necesariamente asociadas con aquellas del buen ejecutivo; y, combinar las tareas de dirección política y de dirección administrativa en un solo cargo sería exigir demasiado de un solo hombre, con el resultado de que el uno u otro deber quedaría descuidado. Es raro el intendente que puede desempeñar satisfactoriamente los dos papeles. Con estas dificultades el plan intendente fuerte divide la responsabilidad entre el intendente y el concejo, y estimula de este modo su evasión, un hecho que hace más difícil el ejercicio de control democrático efectivo.

Régimen de Concejo — Administrador (manager) es deseable por lo que proporciona una separación de la función sin separación alguna de los poderes e inviste de responsabilidad final, relativa a los asuntos municipales, al Concejo. El cargo de Administrador (manager) municipal promueve el desenvolvimiento del servicio público como una profesión, aumenta las probabilidades de una administración experta y sitúa la responsabilidad administrativa definitivamente. En suma, el plan demostró que el control popular y un alto standard de servicio administrativo no son incompatibles. Sin embargo, el régimen municipal ejercitado por un Administrador tiene una inconveniencia mayor que es: su defecto de encargarse de la dirección pública en la promoción y la determinación de la política y, en consecuencia la justa coacción de la responsabilidad de concejales es más bien dificultosa, el interés público tiende a menguar y los programas de servicio comunal bien definidos son formulados por un solo funcionario, el Administrador (manager), cuyo rol se supone que no debe ser de carácter político. Algunos Administradores, como p. ej. el ex-Administrador Hopkins de Cleveland, prefirieron o fueron forzados a tomar

el rol de un intendente fuerte, y otros, como ser el ex-Administrador Sherrill de Cincinnati⁽¹⁾, se consagraron principalmente a la dirección administrativa y a la supervisión. Administradores anteriores o posteriores del tipo de Hopkins encuentran las aguas políticas demasiado tormentosas y no solamente pierden sus posiciones sino que en el curso causan descontento referente al plan Administrador, mientras el tipo de Sherrill, salvando estas dificultades, deja el municipio sin dirección de la clase necesaria con fines de despertar continuo interés público y de acrecentar la eficiencia de control democrático, a no ser que por fortuna aparece un Murray Seasongood⁽²⁾ en el escenario. En su estudio sobre Administradores municipales (managers), Leonardo White comenta el fracaso del Concejo Deliberante, la carencia de una dirección municipal necesaria, el fracaso de muchos Administradores a entender el rol que el Administrador debe jugar, una inclinación creciente de los concejos a elegir hombres de la localidad y el suministro de Administradores formados a propósito⁽³⁾. Estos son los principales inconvenientes que se desarrollaron durante el transcurso de un período que abarca veinticinco años aproximadamente, y hay razón de creer que una de ellas, la ausencia de dirección política, es al menos una causa cooperante de algunas otras. La relación estructural entre el cargo de Administrador y el Concejo Deliberante es satisfactoria, pero la asignación de la función política a un grupo de hombres carentes de disposición conducente al desarrollo de una dirección funcional, es demasiado aventurada. La promoción pública y la defensa de la política son, en la teoría, asuntos del concejo, pero en la práctica, este deber fué descuidado o cumplido

(1) Respecto a estudios sobre Hopkins y Sherrill como Administradores, véase L. D. White, *The City Manager*, capítulos I y II.

(2) Murray Seasongood sirvió de intendente de Cincinnati desde 1925 a 1929 inclusive. Una relación de sus éxitos alcanzados ofreció R. Wilson en "Our American Mayors: XV. Murray Seasongood of Cincinnati" *National Municipal Review*, 2, febr. 1929: 68-75.

(3) *The City Manager*, pp. 298-306. En 1929 existía una tendencia contra la elección de hombres de afuera de la ciudad para Administradores, pero en 1930 no era así. Ver O. F. Nolting: "Council-manager Government in 1929", *Public Management*, 12 march 1930: y "Council-Manager Government in 1930", *Public Management*, 13 jun. 1931: 23-29. E. S. Bradford se refiere al carácter político de los concejos deliberantes en el plan Administrador como su rasgo más notable, "Manager Cities in Action: III. A. New Brand of City Council", *National Municipal Review*, 19 april 1930: 227-230.

sin eficacia alguna. Se señaló con frecuencia que el intendente debiera dirigir en la formación y promoción de la política, pero pocos intendentes procedieron de esta manera y pocos procederán así, excepto de una manera perfunctoria, hasta que su posición esté fortalecida. La dirección sustentada es generalmente imposible cuando está ausente el poder.

En un todo, el plan Administrador se demostró próspero, pero su futuro, será más seguro, especialmente en las grandes ciudades, si se resuelve el problema de dirección en el desempeño de la función política.

LAS BASES DE CONTROL DEMOCRATICO, ADMINISTRACION EXPERTA Y DIRECCION POLITICA

El paso siguiente en la organización consistirá en el desarrollo de un plan o planes de régimen municipal que no solamente midiera hasta las normas de un gobierno responsable y de una administración experta, sino que al mismo tiempo procurara una base sana y legal para una dirección política eficiente y sustentada. Estos desiderata no pueden ser asegurados por medio de una disposición legal solamente, como es bien sabido, pero sin esta última, queda dificultosa su obtención, conforme a las actuales condiciones en los Estados Unidos.

El control democrático depende de un número de factores que se suman a aquel elemento fundamental de democracia utópica consistente en un electorado interesado, informado y muy despierto. El plan gubernativo debe ser en su operación, fácilmente comprensible a los votantes; el período debería ser corto; y las líneas de responsabilidad deberían trazarse claramente, convergiendo ellas, con preferencia, en un solo órgano gubernativo que manejan individuos elegidos por el voto popular de una manera tal, que sea enteramente representativo. La administración experta, que debe ser combinada con el control popular, se facilita con la separación de las funciones administrativas y las que determinan la política, por medio de la instauración de una política personal que selecciona y que promueve, a base de mérito, los funcionarios, y por una concentración de la autoridad, del mismo modo como resultaría con una ca-

beza de administración que sabe realmente dirigir y superentender.

En cuanto se refiere a la dirección, se demostró ya anteriormente en el campo de gobierno, que el poder constituye su base. No hay, naturalmente, una sola fuente de poder y nada garantiza que la posesión de facultades dará automáticamente origen al tipo de dirección, desde que mucho depende del grado y de la clase de poder, su posición, el carácter del poseedor y la situación política corriente. En esferas políticas, la personalidad, la habilidad para controlar y librar votos, el apoyo de partido, la opulencia, la inteligencia, la habilidad oratoria y la autoridad legal, constituyen las principales fuentes de influencia que aisladamente o en varias combinaciones, explican el dominio de individuos particulares o de grupos. De éstos, la autoridad legal solamente puede ser incorporada a un plan formal de gobierno, pero, con los propios arreglos legales queda finalmente removido un obstáculo al desarrollo de la dirección efectiva, aun cuando tales arreglos no sean en sí mismos una garantía de que esa dirección efectiva se realice en el futuro. Aunque el poder es el requisito previo, debe emplearse el mayor cuidado para que la naturaleza del poder dado, lleve una relación apropiada respecto al deseado tipo de dirección. Quiere decir, que la dirección administrativa debería basarse sobre la autoridad administrativa, mientras que la dirección política debería cimentarse sobre poderes que determinaran la política.

CAMBIOS EN EL PLAN INTENDENTE - CONCEJO

Considerando las alteraciones estructurales con el propósito de desarrollar una dirección política adecuada sin pagar el precio de una administración inexperta y de un control democrático ineficaz, sería imprudente ignorar las buenas peculiaridades de las dos formas de régimen municipal que mayor éxito tuvieron en los Estados Unidos. Por esta razón, una de las tres proposiciones que siguen se basa en un tipo de intendente fuerte y las otras implican una modificación del sistema Concejo - Administrador.

En primer lugar debería agregarse al plan intendente fuerte un administrador general para aliviar al intendente en su desempeño administrativo. Con tal arreglo podría el intendente elec-

to por el pueblo retener sus facultades legislativas usuales pero quedaría privado de sus actuales poderes concernientes a los nombramientos y remociones. Se le impondría sin embargo, el deber de elegir el administrador general y tendría facultad de destituirle a su gusto, quedando él sujetado solamente a la restricción por parte de los cargos otorgados por escrito, y escuchar la opinión pública en demanda de esta última. Su libertad en designar el administrador se podría limitar perfectamente con requerirse que el hombre de su preferencia obtenga una clasificación satisfactoria en exámenes adecuados preparados por una comisión examinadora apropiada, sea la misma de Estado o local. Al administrador podríasele otorgar el completo control de la administración dándole facultad de nombrar y destituir los jefes de sección y subalternos y de conferirle los poderes necesarios de dirección, supervisión e investigación. Sería también deseable cargarle con la responsabilidad inicial referente a la preparación del presupuesto; pero la responsabilidad final y el deber de sumisión al concejo debieran descansar sobre el intendente para fortalecer su posición como dirigente político. Ambos, intendente y administrador, podrían disponer del privilegio de asistir a las sesiones del concejo y tomar parte en las deliberaciones aunque ninguno de los dos tenga derecho a votar.

Las objeciones obvias a este plan son de que habría, con toda probabilidad, un cambio de administradores con cada nuevo intendente y en tal caso no se podría impedir la ingerencia de los intendentes en la administración con fines políticos u otros. El resultado sería, al fin y al cabo, probablemente la selección de hombres mediocres dispuestos a obedecer las órdenes. Es improbable que el requerimiento de la aprobación por parte del Concejo en conexión con la selección y separación del administrador resultaría útil. Este dependería en tales circunstancias menos del intendente, pero queda dudoso si resultaría algo bueno con una responsabilidad dividida. Lo que es más, la chance del intendente en la dirección política efectiva sería quizá débil si éste quedara privado no solamente de su usual y extensiva facultad de nombrar y destituir, sino le faltaría también autoridad para tomar y echar el administrador a su gusto. Serían entonces, aparte de factores de individualidad y política de partido, las primeras bases de dirección, su poder de vetar, su privilegio de enviar mensajes al Consejo y el he-

cho de su elección por votantes. No obstante, éstas no serían una base suficiente para el desenvolvimiento de la dirección sustentada. Si por otra parte, como queda insinuado, el intendente quedara autorizado para seleccionar y destituir el administrador general, el control de la administración quedaría siendo como hasta ahora una fuente capital de su poder político. El plan Intendente fuerte - Concejo, adicionándole un administrador, sería también censurable, en virtud de la repartida responsabilidad gubernativa entre el intendente y el Concejo. Estas divisiones del poder, confrontaciones y vacilaciones no conducen a ningún control democrático efectivo y a ningún régimen municipal que opere fácilmente.

Este plan Intendente - Administrador - Concejo tiene probabilidades y daría resultado muy airoso si se eligiese un buen administrador a quien fuera permitido continuar en su cargo mientras cumpla satisfactoriamente con sus deberes. Pero, hasta que el público llegue a ser intolerante con cambios del personal, por razones que no sean falta de capacidad o mala voluntad a hacer un buen servicio, el "sí" reluce grandemente en el horizonte político. No obstante, la provisión de una cabeza administrativa puesta bajo las órdenes del intendente aliviaría a un funcionario sobrecargado en las grandes ciudades y le habilitaría a dedicar su mayor tiempo y esfuerzo a la formulación y promoción de la política y al mantenimiento del contacto con el público, sin aumentar de ninguna manera, las chances de obtener un mal gobierno. Un plan similar al de arriba citado fué defendido por el Dr. L. D. Upson, director del Instituto de Investigaciones Gubernamentales en Detroit, quien propuso un asistente administrativo a quien debe elegir el intendente, entre elegibles determinados por medio de un exámen de concurso (4). La Ordenanza (charter) de San Francisco, que se adoptó recientemente, provee también un administrador principal a nombrarse por el intendente; pero este funcionario se encarga solamente de la administración de un limitado número de departamentos. (5).

(4) "A Proposal for an Administrative Assistant to the Mayor". Detroit Bureau of Governmental Research, Report N. 123, 1931. Un sumario publicó en *American City*, 44, june 1931: 93.

(5) Con respecto a una breve descripción de esta "charter" véase W. H. Nanry, "San Francisco Adopts a New Charter", *Natl. Munic. Rev.* 20 (5) may 1931: 259-263.

MODIFICACION DEL PLAN CONCEJO - ADMINISTRADOR (MANAGER)

Otra proposición que importa una modificación del plan Administrador respecto al cargo de intendente y su relación con el Concejo, es dirigida a promover una dirección política sustentada sin destruir las formas esenciales de un régimen de Concejo - Administrador. Se conferiría al Concejo, elegido por el pueblo, todos los poderes de la corporación municipal, el cual tendría autoridad para elegir y destituir a un Administrador municipal. Este funcionario quedaría autorizado a asistir a las sesiones del Concejo, a participar en las discusiones, a recomendar planes de acción y tener el derecho de llamar al Concejo a sesiones especiales. Un intendente elegido por el voto popular, esta es la forma de elegir a esta clase de funcionarios en la tercera parte, más o menos, de las ciudades que ahora rigen bajo el plan Administrador (manager), sería el jefe oficial del municipio, miembro del Concejo y presidente de este último cuerpo. Además de estas facultades usuales insinúase darle un veto suspensivo, (6) encargarle de presentar un programa legislativo al Concejo y darle el derecho de ordenar un referendium a gusto, todas las veces que el Concejo pase por encima de su veto o que se rehuse a aprobar medidas que él aboga. Sin embargo, no se aplicarían sus facultades del veto y del referendium en cuanto a la selección y destitución del Administrador (manager) se refiere; ni sería factible permitir referenda en cuanto a ordenanzas de crédito y renta. Sería también deseable dar por disposición privilegiada a sus proposiciones la servidumbre de paso sobre la de otros concejales y permitirle como funcionario que preside, determinar la composición de las comisiones del Concejo. La preparación del presupuesto sería obligación del Administrador (manager), pero con conceder un veto item al intendente referente a ordenanzas de crédito, contaría él con el control suficiente para impedir la adopción de programas financieros que podrían po-

(6) A los intendentes de unas cuantas ciudades que funcionan bajo el plan Administrador (manager) se concedió el poder de vetar. Ejemplos son Griffin, Ga. y Elizabeth City, N. C. Ver R. T. Crane. "Digest of City Manager Charters". Un intendente elegido por el pueblo con poder de vetar, nombrar y destruir el Administrador (manager) que queda sujeto a la aprobación del Concejo fué sugerido por J. W. Routh, "Thoughts on the Manager Plan", *Natl. Munit. Rev.* 12 (4) april, 1923: 176-180.

ner serios obstáculos a los planes de acción que aboga. (7). Al mismo tiempo podría su veto ser supeditado en última instancia por el Concejo si de esta manera tratara de desechar proyectos que no son de su simpatía. En virtud de facultades como éstas, sería un intendente capaz de proporcionar dirección política sustentada sobre la base de autoridad extensiva que determina la política, talvez a causa de sus poderes administrativos como sucede con el plan intendente fuerte. Respecto a medidas o proyectos de ley favorecidos por una simple mayoría del Concejo pero vetados por el intendente y que no pasaron por alto su veto, sería conveniente hacer referencia al voto popular a pedido de los votantes en concordancia con el usual procedimiento de referendua.

Debido al importante rol que se atribuye al intendente en la función política, sería necesario para el Administrador (manager) mantenerse en estrecho contacto con él, aunque ningún "manager" podría hacer ignorar a los otros miembros del Concejo, sin correr riesgo de perder su posición. Es improbable que las relaciones entre el Administrador y el Concejo fueran menos satisfactorias que ahora. Existe la posibilidad que una mayoría hostil del Concejo pudiera mantener en el ejercicio a un Administrador a quien el intendente considera reprehensible, dando así a este último oportunidad de atribuir el fracaso de sus planes de acción en caso que se evidenciaran como poco sensatos, a los encargados de su ejecución.

En tales circunstancias pudiérase autorizar al intendente para ordenar la elección de un nuevo Concejo. Como quiera que sea, sus poderes, como quedan bosquejados, no son solos suficientemente grandes para producir la deseada dirección política, pero, asumiendo la existencia de tal disposición, si la misma u otra mayoría recibía el apoyo de los electores; estaría su resignación en orden, sería necesario entonces una elección suplementaria para elegir su sucesor y no habría garantía, para la elección de una persona que podría ser más favorable a la mayoría del Concejo. La autoridad de intendente no habría de emplearse para disolver el Concejo a no ser cuando la elección del intendente descansa en aquel cuerpo.

(7) Un veto ítem no habilitará al intendente, excepto de una manera indirecta, a forzar la apropiación de los fondos.

Con un Concejo de cinco miembros, el intendente incluso, ejecutaríase el plan general insinuado, del siguiente modo: Para aprobar una ordenanza harían falta tres votos. Si la misma resultara vetada por el intendente los cuatro concejales tendrían que ponerse de acuerdo a fin de anular el veto, y en este caso podría el intendente someter la medida a los electores. Si el Concejo obrara en sentido desfavorable respecto de una propuesta del intendente podría este último igualmente ordenar un referendium y recurrir de esta manera al apoyo de los votantes. En ambos casos tendría el intendente que defender su acción y vender sus programas políticos a los votantes, mientras que la oposición estaría obligada a desenvolver la dirección para hacer frente con éxito a los colegios electorales. Hay peligro, naturalmente, que en estos casos podría el Administrador verse envuelto en el conflicto y verse tentado a ponerse de parte de la mayoría del Concejo para salvar su propio cargo, pero el peligro no sería más grande que bajo la presente forma del régimen de Administrador y dependería en gran parte de la dirección y buen juicio del Administrador (manager). Los importantes privilegios asignados al intendente en el procedimiento legislativo, procurarían un incentivo y proveerían los medios para el desenvolvimiento de la dirección, mientras que la elección popular de un intendente semejante que es de ninguna manera un figurón aunque carezca de poder administrativo, satisfaría el deseo del pueblo de elegir un funcionario alrededor del cual se concentraría el interés público.

Podríase objetar que al dar tanto poder a un solo hombre en el procedimiento legislativo puede destruirse el principio de gobierno representativo y de la autoridad de la mayoría. La oposición a este principio por aquellos que abogan el plan Intendente fuerte-Concejo no es de mejor gusto; y en lo que se refiere a otros opositores puede señalarse: primero, que poder equivale al precio de dirección; segundo, que las disputas entre la mayoría y la minoría podrían arreglarse por los votantes por medio de un referendium; tercero, que la responsabilidad para la adopción o el rechazo de planes de acción podría fijarse más determinadamente y advertirse mejor, de lo que es comúnmente; cuarto, que el más numeroso grupo de electores, si es suficientemente grande, podría generalmente tener éxito en las elecciones de un intendente y de

suficientes concejales para controlar el Concejo; y finalmente, que los concejos existentes están tan sujetos al régimen de la mayoría y subversivos del principio representativo como el propuesto. Ni es probable tampoco que el intendente "medio" deje de atender los puntos de vista de otros miembros del Concejo quienes tendrían amplia oportunidad de expresar sus opiniones y a ejercer una considerable influencia en la determinación de la política.

Muchas personas resistirían probablemente ese rasgo de este plan que permite la referencia de cuestiones a los electores para una decisión final, argumentando que el electorado no está habilitado para actuar en tales asuntos y que queda ya sobrecargado. Es dudoso, sin embargo, si se ordenara con gran frecuencia el referendun, desde que por muchas razones un intendente vacilaría probablemente antes de recurrir demasiado a menudo a este recurso. Siempre habría el riesgo de repudio frente a los colegios electorales, y una constante apelación al pueblo indicaría la incapacidad del intendente de persuadir a los concejales en su modo de pensar. Referenda se ordenaría probablemente solamente en caso de desacuerdo en cosas de interés vital, después de haber fallado los intentos de arreglo.

Una tercera proposición se basa en la aplicación de algunos de los principios del sistema parlamentario al concejo del plan Administrador Municipal. No haría falta ningún cambio en el cargo de Administrador (manager) o en el método de llenar este cargo, ni serían perturbados, en ninguna manera, los poderes usuales del Concejo o la relación existente entre el Concejo y el Administrador. La alteración proyectada afectaría solamente al intendente y al concejo del cual forma ahora parte. Su único propósito sería traducir con más probabilidad el desarrollo de la dirección sustentada en la función determinante de la política. Como ahora el Concejo sería elegido por el voto popular, y su primer deber sería elegir entre sus propios miembros un intendente que fuera la cabeza oficial del municipio, el (orador) interlocutor del Concejo y el funcionario que preside a éste. Debería encargarse al intendente de la responsabilidad de formular un programa de acción, sus proposiciones tendrían, por disposición de la ordenanza (charter), servidumbre de paso sobre todas las otras y se le concedería la facultad de disolver el Concejo y con eso recurrir a sus electores para sustentar sus

planes eligiendo concejales amigables. No se fijaría tenencia de oficio del intendente, como intendente, pero de su habilidad dependería el buscar apoyo en la mayoría del concejo. No pudiendo hacerlo tendría él que resignarse o disolver el Concejo. A un intendente que se opone a seguir una u otra de estas rutas de acción podría separársele de su cargo por resolución del Concejo después del transcurso de un período de tiempo determinado, como ser dos semanas o un mes, sucediendo un formal voto de desconfianza.

Con poderes como éstos, debiera un intendente ser capaz de dirigir en la formulación y la promoción de la política y no podría falsear la responsabilidad de dirección, sin perder su posición. Seguramente con tal arreglo entendería el pueblo más prontamente los roles de intendente y Administrador (manager), y el municipio estaría en todos los tiempos provisto en algún grado de esta dirección efectiva por y en el Concejo que, lastimosamente, falta en muchas ciudades gobernadas por un Administrador. Un intendente que falla en dirigir, aunque es todavía sustentado por la mayoría, podría de vez en cuando aparecer, pero una situación de tal naturaleza podría salvarse únicamente permitiendo a los electores, a forzar, a pedido, la disolución. Con toda probabilidad programas de servicio razonablemente comprensivos y la intendencia podrían dar resultados sobresalientes en la elección de concejales, con el resultado que el plan Administrador adquiera vitalidad política sin sacrificar el carácter del Administrador como agente administrativo del Concejo y sin impedirle a asistir a las sesiones del Concejo y hacer recomendaciones como lo hace ahora.

Una mayor objeción a este esquema, se funda en el hecho de que no se da a los electores la oportunidad de elegir directamente un funcionario municipal, similar en importancia al Presidente en los negocios nacionales, el Gobernador en el estado o al Intendente en el tipo familiar. No existe una razón seria para que tal fuese, fuera de que el electorado estadounidense parece gozar en una contienda espectacular y espiritosa por un prominente cargo y que aparentemente teme que el control popular signifique poco, a no ser que pueda llenar tal posición. Esta podría ser una razón suficiente, especialmente desde que la competencia para cargos del tipo indicado, constituye el único estímulo efectivo de interés público en las manipulaciones de gobierno en los Estados Unidos.

Otro obstáculo probable para el buen éxito de un cambio en un plan de ese tipo es la poca familiaridad del elector estadounidense, cuando ejerce su derecho en presencia de la falta de confianza o pedido de disolución como un instrumento para medir la opinión pública pero estas innovaciones son más capaces de evitar la adopción de un tal plan, que de dar resultados infructuosos cuando sea dado hacer un ensayo.

Una cura para los males del régimen municipal en este u otro cualquier país no debe buscarse en la organización solamente, y demasiado énfasis no puede ser puesto en tal hecho, pues ningún plan tiene probabilidades de tener un éxito, sin que los ciudadanos y los empleados públicos tengan la voluntad de hacer obra propia. Las alteraciones sugeridas que no implican ninguna desviación radical de las formas del régimen municipal existentes en La Unión, no agotan las posibilidades de una reorganización proyectada para proveer la dirección cívica, la administración experta y el control democrático. La posición del intendente en el insinuado plan Intendente - Administrador - Concejo podría, p. ej., fortalecerse otorgándole el derecho a introducir ordenanzas, dando a estas ordenanzas un status privilegiado en las situaciones del Concejo y conferirle el poder de ordenar referenda. Objeciones serias pueden promoverse contra cualquiera de las proposiciones, pero una discusión respecto a sus defectos y méritos será necesariamente muy especulativa en carácter hasta un tiempo después que los planes hayan sido puestos en acción. Richard S. Childs, escribiendo para la "National Municipal Review" en junio 1932, expresó la opinión que la acción popular de un intendente fuerte en las grandes ciudades le da un rasgo casi inevitable de política local a la máquina política y pretendió que la virtud del típico plan Concejo-Administrador está en los arreglos superiores, por lo cual el pueblo trata con los representantes electos que constituyen el Concejo, ninguno de los cuales da sombra ni obscurece el resto en importancia. Sin embargo, aunque la máquina electoral será inevitable en el caso de un intendente electivo revestido de extensiva autoridad administrativa, resta ver si será o no será tal el resultado si las facultades legales de un intendente incumben únicamente a la formulación y adopción de política. Supuesto lo mejor, naturalmente, la estructura gubernamental puede más bien estorbar que prevenir el

poder de los políticos mecánicos. Cualquiera sean los detalles de organización, la solución satisfactoria del problema de dirección política y administración experta depende, en parte, del reconocimiento del principio que la dirección política debe basarse no sobre poderes administrativos, sino sobre la extensiva autoridad en la materia de determinación de la política. Al mismo tiempo el conocimiento obtenido por experiencia administrativa debe ser aprovechado por los funcionarios, en la dirección de los negocios públicos.

NOTA DE LA DIRECCION:

Don Enrique Sparr ha traducido este interesante artículo, que revela el estado actual del problema del gobierno de las ciudades de Estados Unidos. La gran preocupación es aunar el principio de democracia con el principio de eficacia o como dice M. Schulz, la dirección política con la administración experta. Los estadounidenses han oscilado entre diversos tipos de gobierno municipal. Decepcionados del régimen del Concejo y de mayor, ensayaron el régimen de comisión a raíz del éxito del caso de Galveston (1901), y en el afán de resolver los problemas comunales con criterio técnico crearon el tipo de gobierno de manager, pero deseosos de no eliminar la intervención popular, extendieron a la vez los poderes del electorado, el cual tuvo no solo la designación directa de los funcionarios electivos, sino que tuvo también el recall o revocatoria, la iniciativa y el referendum. Desgraciadamente la vida municipal de E. Unidos no ha podido escapar al juego de los intereses políticos, que siempre pretenden convertir los órganos del estado en instrumentos de acción electoral. Las opiniones del autor del artículo, ilustran sobre los diversos aspectos del gobierno de la ciudad y sirven para formar juicio sobre las tendencias que disputan la dirección del mismo.
