

# V Congreso Interamericano de Municipalidades

(San Juan de Puerto Rico, 2-7 diciembre de 1954)

## ANTECEDENTES

Como ya se indicó en la reseña publicada en la REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL, número 68, con motivo del IV Congreso Interamericano de Municipios, a la cooperación entre los Municipios de América, dió su primer impulso formal la V Conferencia Internacional Americana, celebrada en Santiago de Chile en 1923. Tal Asamblea adoptó una resolución de la Delegación de Cuba, por la que se recomendó a los Gobiernos americanos emplear medios adecuados para el asesoramiento de los Municipios dentro de cada país y esforzarse por facilitar a los Municipios nacionales la manera de entrar en relaciones con los de los otros países americanos.

Desde la resolución de Santiago, el movimiento de cooperación intermunicipal en América ha venido desarrollándose con visible actividad y positivos frutos, adoptándose, por inspiración de Cuba, en la VI Conferencia Internacional Americana, celebrada en 1928, una resolución por la que se encargó a la Unión Panamericana organizar el I Congreso Interamericano de Municipios.

Dicho Congreso se celebró en La Habana, en el año 1938, con la representación de 141 Municipios, creándose la Comisión Panamericana de Cooperación Intermunicipal.

El II Congreso Interamericano de Municipios tuvo lugar en Santiago de Chile, durante los días 15 al 21 de diciembre de 1941, concurriendo 292 Delegados de 19 países.

El III Congreso se desarrolló en la ciudad de Nueva Orleans, del Estado de Louisiana (E.E. UU. de Norteamérica), del 30 de abril al 5 de mayo de 1950, y en él se acordó celebrar la siguiente reunión en la ciudad de Montevideo.

Al IV Congreso, celebrado en Montevideo durante los días 23 al 28 de febrero de 1953, asistió una Delegación española, invitada al efecto, y en él se tomó el acuerdo de celebrar la siguiente reunión en San Juan de Puerto Rico (Vid. núm. 68, citado, de REVISTA DE ESTUDIOS DE LA VIDA LOCAL).

El V Congreso, de conformidad con aquel acuerdo, se ha desarrollado en la capital del Estado Libre Asociado de Puerto Rico, durante los días 2 al 7 de diciembre de 1954.

#### LA SEDE DEL CONGRESO

San Juan de Puerto Rico es, aparte de su antigüedad, una de las más bellas e interesantes ciudades de América. Originalmente se llamó Caparra y luego Puerto Rico, y en el transcurso de pocos años la ciudad tomó el nombre de la Isla.

La capital puertorriqueña fué fundada por don Juan Ponce de León, quien fué el primer Gobernador de la Isla, y que había figurado en la tripulación que acompañaba a Colón cuando descubrió a Puerto Rico, el histórico día 19 de noviembre de 1493.

La historia de la ciudad de San Juan es interesante y pintoresca. Durante cuatrocientos cinco años la isla de Puerto Rico fué Provincia de España, y a lo largo de esas cuatro centurias tuvieron vigencia en ella las Leyes y Decretos de este Reino. El pueblo puertorriqueño asimiló la cultura de España, y San Juan vino a ser una ciudad típicamente española en formación cultural, religiosa y social.

Después de 1898, Puerto Rico fué convertido en un territorio no incorporado de los Estados Unidos de América. La nueva Metrópoli, siguiendo la pauta establecida por España, continuó enviando Gobernadores para regir los destinos de la Isla. En el año 1917, por disposición del Acta Jones, los puertorriqueños se convirtieron en ciudadanos de los Estados Unidos de América.

Esta situación se prolongó hasta 1946, en que se introdujeron varias enmiendas al Acta Jones, considerada como Carta orgánica de aquel Gobierno. Por una de esas enmiendas se cambió la antigua norma de que todos los Gobernadores que regían en la Isla fueran

norteamericanos, siendo el primer Gobernador puertorriqueño, por designación presidencial, el notable ciudadano don Jesús T. Piñero, cuyo nombramiento hizo el Presidente Harry S. Truman el 3 de septiembre de 1946.

En el año 1948, en virtud de enmiendas introducidas a la Carta orgánica de la Isla, los puertorriqueños obtuvieron el derecho de elegir su propio Gobernador. El primer puertorriqueño designado para este cargo por votación popular fué el Hon. Luis Muñoz Marín.

En el año 1952, el Congreso de los Estados Unidos aprobó la Constitución de Puerto Rico, redactada y aprobada previamente por la Asamblea constituyente puertorriqueña y ratificada en las urnas por la mayoría del electorado insular que tomó parte en la votación. La vigencia de esta Constitución convirtió a Puerto Rico en un Estado Libre Asociado, con derecho a formular, aprobar y ejecutar sus propias leyes al través de un Parlamento y de un Gobernador de elección popular. Asimismo, los puertorriqueños optaron por permanecer asociados a los Estados Unidos de América, conservando la ciudadanía norteamericana y las relaciones políticas y fiscales existentes entre ambos pueblos.

La fórmula de las relaciones entre los Estados Unidos y Puerto Rico implica la existencia de un pacto, que reserva a la Isla la autonomía del gobierno interior y que es susceptible de modificación por nuevos acuerdos.

Esta bella Antilla habla en español, idioma que ha conservado durante la dominación norteamericana, y cuyas perspectivas son, naturalmente, más prósperas con la nueva fórmula política. El actual Gobernador ha puesto empeño en que el español que se hable en Puerto Rico sea el más puro. Un reciente discurso dirigido al Magisterio constituye, en este aspecto, documento del mayor interés.

El esfuerzo cultural es considerable. La Universidad Nacional de Río Piedras y las Instituciones católicas del país son adelantados de este movimiento, que trata de poner a contribución la cultura española y la de Norteamérica en servicio de los ideales de paz. Y todo en Puerto Rico es apacible: la naturaleza y las gentes. Sin conflictos raciales, con un elevado nivel de vida en San Juan y con un plan escalonado para elevarlo en todo el país, la religión de este pueblo, herencia de España, y su sentido de la cooperación social y de los deberes cívicos, le preparan un puesto de honor en el mundo actual.

Se desarrolló el V Congreso de Municipios en un ambiente de atención cordial. Todos los detalles fueron previstos y cuidados.

#### LA MESA DEL CONGRESO

La Presidencia del V Congreso Interamericano de Municipalidades estuvo a cargo de la Administradora de la ciudad de Puerto Rico, señora doña Felisa Rincón de Gautier.

Como Vicepresidentes actuaron las siguientes personalidades: por Costa Rica, el Diputado Alfonso Portocarrero; por Chile, Arquitecto Santiago Iglesias, hijo; por Cuba, el Ingeniero civil y Arquitecto Carlos M. Maruri; por Brasil, el Abogado y Diputado Cunha Bueno; por El Salvador, Francisco Escobar Peñate; por Méjico, el doctor Carlos B. Maccossay, Cónsul honorario en San Juan de Puerto Rico; por Nicaragua, Olga Rita del Rosario Calderón, Cónsul general en San Juan de Puerto Rico; por Panamá, el Alcalde Miguel Angel Ordóñez; por Haití, M. Dantes Bellgarde; por Perú, Carlos Granda Vázquez de Velasco; por Estados Unidos, Ted L. Sexton, Alcalde de Leavenworth; por Ecuador, Antonio Sánchez, de Guayaquil; por Guatemala, Juan Luis Lizarralde; por la República Dominicana, Lic. Hernán Cruz Ayala; por Colombia, Hernando Cervantes Zamora, y por Uruguay, Miguel Angel Clavelli.

#### DISCURSO DEL GOBERNADOR

Presidió la sesión inaugural el Gobernador de Puerto Rico, Hon. Luis Muñoz Marín, con los Presidentes del Senado y de la Cámara. El Gobernador pronunció un discurso, en el que dijo: «Nuestra simpatía hacia este Congreso se acrecienta con el convencimiento de que las actividades de esta Organización tocan la base misma de la Historia americana. Fué precisamente en estas Antillas donde se ensayó por vez primera la institución municipal. La Historia de los Cabildos y Ayuntamientos iberoamericanos, así como de los *town meetings* del Norte anglosajón, coadyuvaron a que este mundo nuevo comenzara a incorporarse a la civilización occidental y empezara a contribuir, con diversas modalidades de originalidad, a esa cultura.

»Aquí, en Puerto Rico, tendrán ustedes la oportunidad de observar, en su esfuerzo logrado y en su búsqueda de perfección, un ejemplo.

de un pueblo latino en América que está intentando, en asociación fraternal y política con la América sajona, en asociación fraternal e histórica con la América latina, y en convivencia cultural con ambas, esa manera de buscar la libertad, gozándola hasta el máximo en el ámbito de su pueblo, al mismo tiempo que en el ámbito de una gran asociación. En el Estado Libre Asociado observarán ustedes una forma política única en América, y que seguirá siendo única, pues no hay circunstancia exactamente igual a la del pueblo de Puerto Rico en otra parte.

»No por ser única la posición de Puerto Rico deja de tener, creo yo, alguna significación para otros pueblos. Es signo de que hay energía política creadora en América y en esta parte latina de América.

»Lo que se intenta en Puerto Rico no es tan sólo forma política; es también la convivencia de las dos grandes culturas de América, de las dos grandes maneras de ser occidentales en América y de una de sus modalidades: la puertorriqueña.»

#### DISCURSO DE LA ALCALDESA DE SAN JUAN DE PUERTO RICO

La Administradora de San Juan de Puerto Rico, Alcaldesa de la capital, doña Felisa Rincón de Gautier, pronunció en la misma sesión el siguiente discurso:

«Experimento el justificado temor de que mi palabra modesta e inexpressiva resulte incapaz de transmitir a ustedes, con la elocuencia deseable, la emoción que enmarca el momento en que me corresponde extenderles el saludo cordial de todo Puerto Rico.

»Durante estos últimos días todas las rutas de los cielos de América han conducido a esta diminuta isla del Caribe, que disfruta hoy el inefable privilegio de servir de sede a la Quinta Reunión del Congreso Interamericano de Municipalidades. Atrás han quedado el trajín de las obligaciones oficiales y las querencias y preocupaciones ñogareñas, para sumarse todos a esta reunión fraternal de la gran familia municipal americana. Y Puerto Rico entero, hecho un solo corazón, ha extendido la diestra, colmada de honda y sincera amistad, para, con un estrecho apretón de manos, decirles a todos: ¡Hermanos de América: bienvenidos todos al solar puertorriqueño! Esta es su casa. Ordenen como gusten...

»Amigos: lo he afirmado en diversas ocasiones y me place repe-

tirlo ante ustedes: Puerto Rico es tierra de todos y para todos. En Puerto Rico nadie, absolutamente nadie, puede tener motivo para sentirse extraño. En Puerto Rico se borran las fronteras y se esfuman las diferencias, porque en Puerto Rico no existen distingos de razas ni de orígenes.

»El americano del Centro o del Sur halla en Puerto Rico un pueblo hermano que habla su mismo idioma, que venera su misma raza, que rinde culto a sus mismas tradiciones; y ello es así porque en Puerto Rico subsiste, en espíritu y en verdad, la vieja España, la de la gesta colombina y la de la epopeya colonizadora.

»El norteamericano, por su parte, se encuentra aquí como en su propia tierra, porque le consta que a través de la distancia le han seguido su propia bandera y su propia ciudadanía, por obra y gracia de más de medio siglo de democrática y creadora convivencia de puertorriqueños y norteamericanos. De ahí el milagro de que en este peñón del Caribe se encuentren y confraternicen dos razas, dos culturas y dos idiomas al servicio de toda la Humanidad.

»Por eso, e independientemente de las vitales cuestiones municipalistas que dan vida a esta Quinta Reunión del Congreso Interamericano de Municipalidades, su celebración en Puerto Rico ofrece a la gran familia municipal americana la magnífica oportunidad de acercarse a este remanso de paz y democracia y, en su clima insuperable, entregarse al cultivo de los grandes ideales de comprensión y solidaridad humanas.

»Conocerse, amigos míos, conduce a comprenderse; y comprenderse lleva a compartir inquietudes e ideales. Y en este mundo atormentado y conturbado en que nos ha tocado vivir, amigos míos, precisa más que nunca en la Historia de la Humanidad, hacer carne de realidad aquel divino precepto del Hijo de Dios: «Amaos los unos a los otros»...

»En esa levantada actitud de solidaridad, en ese hondo espíritu de cristiana confraternidad en que este pueblo nuestro, profundamente cristiano, los acoge.

»Durante largos meses hemos venido trazando planes encaminados a lograr que la estancia de ustedes entre nosotros resulte lo más placentera posible. Que nadie eche de menos el solar nativo; que nadie se sienta extraño en esta tierra, que es tan nuestra como de ustedes.

»A ese esfuerzo se ha sumado espontáneamente toda la comunidad puertorriqueña, desde los más altos representantes de las esferas oficiales y sociales, hasta el simple y humilde hijo del pueblo. Todos, absolutamente todos, estamos empeñados en proporcionarles las más gratas impresiones y todos anhelamos ganar en cada uno de ustedes un amigo más para Puerto Rico.

»Al reiterarles mis saludos a nombre del noble, laborioso y hospitalario pueblo puertorriqueño, me place formular mis votos más fervientes por el éxito completo de este importantísimo Congreso y, con toda emoción, les repito: *Bienvenidos, hermanos de América, y que Dios les bendiga.*»

## LOS TEMAS GENERALES DEL CONGRESO

*Tema I.*—«Las relaciones humanas entre el gobierno municipal y su personal», por el Dr. Ramón Torres Braschi, Director de la Oficina de Personal del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

*Tema II.*—«Las relaciones humanas entre el gobierno municipal y la ciudadanía», por el Dr. Arturo Morales Carrión, Subsecretario de Estado del Estado Libre Asociado de Puerto Rico.

*Tema III.*—«Buena administración municipal como estímulo para mayor autonomía», por el Dr. Pedro Muñoz Amato, Decano del Colegio de Ciencias Sociales de la Universidad de Puerto Rico.

*Tema IV.*—«Refomento municipal», por el Dr. Rafael Fico, Presidente de la Junta de Planificación de Puerto Rico.

\* \* \*

El resumen de la Ponencia, redactada por el señor Torres Braschi sobre el tema I, es el siguiente: Se afirma que en Puerto Rico aún no existe un sistema de Administración de Personal Municipal. El personal se nombra exclusivamente a base de influencia política.

Los empleados municipales abogan, entre otras cosas, por un mejor sistema de sueldos, por una mayor estabilidad en sus puestos, por un plan de vacaciones para todos, por un sistema de ahorro y

préstamo y por un sistema de retiro que les garantice alguna protección.

Los empleados municipales viven con el temor de quedar cesantes en cualquier momento, razón por la cual muchos de ellos titubearon para contestar algunas preguntas, necesarias para el estudio que sobre la materia realizó el señor Torres Braschi. La mayor parte desconoce cuáles son sus beneficios y los derechos que les ha previsto la Administración Municipal. Carecen de orientación e información.

El Gobierno de la capital de Puerto Rico ha iniciado una nueva etapa en la historia de su Administración. Recientemente ha adaptado un sistema de clasificación de puestos y un plan de retribución uniforme, que entró en vigor el día primero de julio del año 1954. A esto hay que añadir el Plan de Licencias y la correspondiente reglamentación sobre horas de trabajo y compensación por tiempo extra de trabajo, todo lo cual aprobó la Junta de Comisionados del Gobierno de la capital, con fecha 7 de septiembre de este año.

En materia de adiestramiento, el Municipio de San Juan realiza una buena labor. Ha concedido licencias con sueldos a varios empleados para cursar estudios, en Universidades extranjeras, sobre técnicas especializadas. El progreso alcanzado en el adiestramiento de su personal técnico de hospitales y el calibre de los servicios que en esta línea está ofreciendo le ha ganado para su Hospital Municipal el reconocimiento general por parte del Consejo de Educación Médica y Hospitales de la Asociación Médica Americana y de la Liga Nacional de Educación de Enfermeras.

El éxito final de esta reforma administrativa dependerá de dos factores:

a) De la asistencia y dirección técnica que pueda recibir mediante el uso de personal debidamente adiestrado y con experiencia en administración de personal público, y

b) Del respaldo decisivo que le deba ofrecer la Administración.

Limita el concepto de las relaciones humanas al ámbito de la Administración pública, donde aquéllas toman forma en tres direcciones:

1.ª Hacia arriba, que se refiere a las relaciones con los superiores jerárquicos;

2.ª hacia abajo, que incluye las relaciones con los subordinados; y

3.ª la horizontal, que describe las relaciones con los iguales.

Entre sus conclusiones son de destacar las siguientes:



1.º Para lograr buenas relaciones entre el Gobierno local y su personal es obvio y fundamental que el Gobierno se rodee de buen personal, capaz de ayudar a desarrollar cabalmente los programas.

2.º El Gobierno local espera siempre que sus empleados atiendan con cortesía, prontitud, firmeza y en forma efectiva los servicios del pueblo. Se espera del empleado, además, eficiencia y economía en el servicio, como logros de primer orden.

3.º Como funcionario o empleado, debe responder a normas de conducta que el Gobierno y la ciudadanía le han fijado. Como individuo, lleva por dentro motivaciones e impulsos que lo manejan en forma distinta.

4.º Se mejoran los servicios públicos y se fomentan las buenas relaciones humanas cuando se brinda al empleado la oportunidad de trabajar satisfecho.

5.º Se justifica que el empleado municipal espere de su Gobierno buenas condiciones de trabajo.

Las recomendaciones que fueron sugeridas por el ponente se contraen en lo siguiente:

1.º Que los Alcaldes y Administradores locales celebren reuniones frecuentes, en las que se discuta el alcance de las ideas que se presenten en este Congreso y las presentadas en los anteriores.

2.º Que los Alcaldes y Administradores locales consideren la posibilidad de adoptar, dentro de la mayor brevedad posible, un Sistema de Clasificación y un Plan de Retribución Uniforme para los funcionarios y empleados municipales.

3.º Que se prepare por la Comisión Panamericana de Cooperación Intermunicipal un modelo de Ordenanza o Decreto, que incluya los conceptos básicos de Administración de Personal, para que circulen entre los Alcaldes de todos los países representados en este Congreso.

4.º Que los Municipios gestionen y establezcan, para su administración, un Reglamento interno, mediante el cual se les provea a los funcionarios y empleados información adecuada relacionada con las obligaciones contraídas para con el Gobierno y los derechos y beneficios que la Administración local disponga.

5.º Que en aquellos Gobiernos centrales donde exista un sistema de Administración de Personal debidamente organizado, se les ofrezca asesoramiento cabal a los Gobiernos locales, para que éstos tam-

bién los organicen conforme a las técnicas más modernas. Que se adopten normas que le aseguren al empleado municipal mayor estabilidad en el puesto.

6.ª Que se establezca un sistema mediante el cual los funcionarios municipales puedan estudiar en otros países el progreso obtenido en materia de personal.

7.ª Que se intensifique el estudio de los problemas municipales por las Universidades de los países mediante la creación de Facultades *ad hoc*.

En la discusión de esta Ponencia participaron los Delegados del Brasil, Uruguay, Cuba, Méjico y Puerto Rico. La Delegación Brasileña insistió reiteradas veces en la necesidad de estimular el desarrollo de las relaciones humanas, especialmente en el nivel jerárquico entre jefes y subalternos. Este constituyó el punto de partida para que el Delegado del Uruguay formulase una adición a la Ponencia en el sentido de que se intercalase en las conclusiones algún apartado para que en los regímenes municipales se establezca la compensación familiar, la asignación familiar por cada hijo, el reconocimiento de antigüedad en el servicio y el aumento progresivo en los sueldos de los empleados. Entiende el Delegado que sólo así han logrado reducir el porcentaje de analfabetismo en Montevideo.

Se propugnó la necesidad de que se humanicen los sistemas de personal, para el mejor logro del servicio público.

Se abogó por que los jefes municipales se reúnan periódicamente con sus subordinados, como medida saludable para mantenerlos informados sobre planes y proyectos y para que exista plena convivencia municipal.

También se abogó por un intercambio en los Estatutos, a fin de que los Gobiernos municipales de los diversos países hagan circular sus Estatutos reguladores de la Administración municipal entre los demás países para que éstos puedan introducir reformas donde no existen.

Finalmente, la Delegada por el Uruguay abogó por que se le dé importancia cardinal al aspecto humano en las relaciones entre el Gobierno municipal y el personal.

\* \* \*

El resumen de la Ponencia presentada por el Dr. Arturo Morales sobre el tema «Las relaciones humanas entre el Municipio y la ciu-

dadanía», se desarrolló en los siguientes términos: «La vida municipal es, por esencia, histórica y social. En América ha sido nervio de su crecimiento, factor aglutinante de su formación. Ha hecho en buena medida, aunque dentro de dispares concepciones de gobierno, su política, su economía y su cultura. Ha sido mercado y escuela, base de avanzada hacia las tierras vírgenes y embalse, a la vez, de hábitos y sentimientos, de valores y formas provincianas de vida, de honda y firme raíz.»

Este Municipio, que ha dado estilo, tradición y fisonomía a la vida de América, está hoy en activa y compleja transición.

El Municipio de San Juan creó con el tiempo una airosa y compacta ciudad-fortaleza, pero el hecho más visible e inmediato es el advenimiento de la ciudad extramuros, con multiplicidad de barrios satélites. A la vida social de toda América la domina en buena medida una tendencia hacia la urbanización.

En el Norte su ritmo ha sido acelerado. La emigración de la zona rural a la ciudad, promovida por el industrialismo, ha transformado la distribución demográfica. Alrededor de la urbe se desarrolla el suburbio. Cifras recientes indican que 168 zonas metroplitanas de los Estados Unidos ocupan tan sólo el 7 por 100 del territorio nacional y poseen, no obstante, el 57 por 100 de la población. La evolución del suburbio señala el advenimiento de una nueva clase media. Esta es la nueva frontera a cuya conquista se han lanzado hoy extensas muchedumbres en el Norte, planteando a la relación del Municipio con la ciudadanía importantes problemas, ya de carácter interracial, ya de índole política y económica.

Si echamos una ojeada a las tierras ibéricas de Suramérica vemos que la población rural todavía supera a la población urbana. Sesenta y cuatro millones de habitantes, o sea, el 60 por 100, viven de la agricultura.

En la América Central y Méjico, de un total de 50 millones de habitantes, 33 millones, o sea, el 67 por 100, pertenecen a la población rural. Aun así, no podemos olvidar la gran constelación de urbes latinoamericanas: Buenos Aires, Montevideo, Río de Janeiro, Santiago de Chile, Ciudad de México, La Habana, etc.

La urbanización, como uno de los fenómenos capitales de la América latina, se entiende mejor si recordamos que esta región es una de las áreas de mayor fertilidad natural del mundo, y que se calcula que para el año 2000 ascenderá su población a 500 millones de habitan-

tes, el doble de la población conjunta de los Estados Unidos y el Canadá para esa fecha.

Este crecimiento irá acompañado de la industrialización, cuya consigna es empeño de los estadistas y estudiosos más enterados de los problemas sociales y económicos interamericanos. Por ejemplo, mientras el trabajo industrial crecía de 14,9 en 1945 a 16,6 en 1950, los trabajadores agrícolas disminuían de 60 por 100 en 1945 a 57 por 100 en 1950.

El gran escenario de esta transformación social ha de ser en creciente medida el Municipio, donde se marca más el contraste entre la vida rural en los Estados Unidos y en la América latina. La vida rural de esta última es menos atractiva y mucho más dramática y dura para el hombre que en las regiones del Norte, donde ya la era de la máquina ha llegado al campo. En su desarrollo inmediato, el Municipio hispanoamericano tiene que prepararse para acoger a toda una ciudadanía del más intenso ruralismo en sus hábitos, tradiciones y comportamiento social. La afluencia de esta masa agraria a los núcleos urbanos ha de depender directamente de las vías de comunicación y de la tendencia hacia la industrialización.

Es indudable que en la ancha zona de los servicios públicos—viviendas, educación, salud, electricidad—no bastan los recursos municipales para dar adecuada solución al problema.

Una sociedad en trance de industrialización y urbanización propende a disolver muchas de las esencias de las instituciones tradicionales, de los usos populares de la antigua sociedad preindustrial.

El ponente hace las siguientes recomendaciones:

1.<sup>a</sup> El Municipio debe fomentar el sentido de integración social. Resulta aconsejable la creación de oficinas de relaciones humanas o públicas para difundir los sentimientos de una nueva cohesión colectiva.

2.<sup>a</sup> El Municipio debe estimular la actividad recreativa, para que el espíritu humano no termine siendo esclavo de su productividad física.

3.<sup>a</sup> El Municipio debe cultivar, en los aspectos más aprovechables, el sentido de lo tradicional.

4.<sup>a</sup> La actividad municipal debe arraigar entre los ciudadanos el sentido de la nueva política. El desarrollo de la comunidad integral esbozada requiere que se mantenga vivo el sentimiento de la responsabilidad social, el respeto a los derechos individuales y a la función

fiscalizadora de las minorías, entre gobernantes y gobernados, dentro de los límites municipales.

La función política no puede claudicar su primacía ante la función burocrática. Pero ésta, a su vez, no puede llevar a cabo su labor si se satura del ambiente político y, en vez de hacer administración, hace prosélitos.

5.ª La acción municipal debe, finalmente, crear un sentido de solidaridad supranacional.

\* \* \*

El problema primordial de la III Ponencia es señalar algunos medios de promover la eficiencia administrativa del Gobierno Municipal, ya que la misma es indispensable para el logro de mayor autonomía.

El señor Muñoz Amato señaló que los elementos constitutivos de la Administración pública se pueden clasificar en las categorías siguientes: Planificación, Administración de Personal, Organización y métodos, Relaciones externas con el pueblo y con las demás unidades gubernamentales.

Afirma el ponente que la administración pública es la fase del Gobierno que consiste en la ordenación cooperativa de personas, mediante la planificación, organización, educación y dirección de su conducta, para la realización de los fines del sistema político. Eficiencia, en este sentido, es la máxima plenitud posible en el logro de los propósitos públicos con el mejor aprovechamiento de los recursos disponibles.

Apunta que planificar es programar. Un plan consiste en la definición de objetivos, ordenación de los recursos materiales y humanos, determinación de los métodos de trabajo y las formas de organización, establecimiento de medidas de tiempo y otras especificaciones necesarias para encauzar racionalmente la conducta de una persona o grupo. El proceso de programar es parte indispensable de la función administrativa.

En su criterio, los principios esenciales de la planificación son: inherencia, universalidad, unidad y previsión.

De estos principios deriva varias recomendaciones, entre las cuales figuran:

1.ª La planificación es indispensable en el gobierno municipal y debe rechazarse la noción de que pertenece exclusivamente a los Gobiernos nacionales. Los gobiernos municipales deben formular sistemáticamente planes de largo plazo con la debida unidad, universalidad y previsión para orientar sus gestiones.

2.ª Esta tarea requiere el establecimiento de órganos especializados de planificación, con personal técnico que asesore a los funcionarios ejecutivos y legislativos en la formulación de programa.

3.ª Debe concebirse el presupuesto como un plan de acción expresado en términos financieros, como una fase de la planificación de amplio alcance.

4.ª La fiscalización de la legalidad y honestidad de las transacciones financieras del gobierno municipal debe encomendarse, en la fase de intervención previa, a un funcionario ejecutivo cuya objetividad esté debidamente protegida y en la fase de la verificación «a posteriori» a un control o a un tribunal de cuentas.

Sostiene el Dr. Muñoz Amato que el elemento más decisivo de toda situación administrativa es la calidad humana. Se impone la administración de personal basada en el mérito. Esto supone que habrá un sistema de selección, educación y de relaciones humanas.

Sus recomendaciones son las siguientes:

1.ª Todo intento de reforma en este campo debe basarse en el respaldo del liderato político y de la opinión pública. Los reformistas deben dedicar la mayor parte del tiempo a educar al pueblo y sus líderes.

2.ª Las normas y técnicas de la Administración de Personal deben adaptarse a las características culturales y psicológicas de cada pueblo.

3.ª La Administración de Personal debe ser un proceso continuo de educación que enaltezca la dignidad, los conocimientos, las actividades y las destrezas de los servidores públicos.

4.ª En el cultivo de las relaciones humanas en el trabajo como aspecto de la Administración de Personal deben combatirse los síntomas patológicos de excesiva rutina, obsesión con los trámites, subordinación de los valores primarios a los de tipo instrumental, legalismo exagerado, fobia contra la individualización de las decisiones, autoritarismo y otros.

5.ª Los Municipios de escasos recursos deben obtener la cooperación de sus respectivos Gobiernos nacionales para recibir asesora-

miento técnico, para educar sus funcionarios y para otros aspectos de la Administración de Personal.

El criterio del ponente es que no existen reglas precisas de validez universal para la solución de los problemas de organizar y metodizar las funciones gubernamentales. En el presente se han estado formulando criterios y normas que se refieren a la distribución de funciones y responsabilidades, a la estructuración de jerarquías de autoridad, a los grados de centralización y descentralización, a la distinción entre funciones de «línea» y de «estado mayor», a la coordinación, a la comunicación, a los controles, a la autonomía de ciertas entidades especiales y a la simplificación de los procedimientos.

Recomienda la racionalización de las referidas cuestiones de organización y métodos, lo que exige atención especializada. Los principios de eficiencia y responsabilidad democrática imponen esta obligación en todo caso.

Cree el señor Muñoz Amato que uno de los aspectos más descuidados de la Administración pública es el de las relaciones externas de las unidades gubernamentales.

La Administración pública es esencialmente distinta de la privada por las razones siguientes:

a) El Gobierno existe para servir a los intereses generales de la sociedad, mientras que una empresa comercial sirve a los intereses de un individuo o grupo.

b) El Gobierno es entre todas las estructuras colectivas la que tiene autoridad política suprema.

c) La autoridad del Gobierno está respaldada por el monopolio de la fuerza.

d) La responsabilidad del Gobierno corresponde en su exigencia a la naturaleza y dimensión de su poder.

En consecuencia, la comunicación del Gobierno con el pueblo debe basarse en normas de equidad e imparcialidad, respecto a los valores fundamentales de la cultura, protección a los intereses generales de la comunidad y autodisciplina en el ejercicio de su inmenso poder. Un ángulo importantísimo de las relaciones externas es el que se refiere a los nexos de las demás unidades de Gobierno.

En este punto sus recomendaciones son las siguientes:

1.ª Todo Gobierno municipal debe tener funcionarios encargados de atender metódicamente la comunicación con el pueblo y con las demás unidades de Gobierno.

2.ª Las gestiones para atender las relaciones externas deberán basarse en principios de responsabilidad democrática que mantengan a los gobernantes dentro de un marco de equidad e imparcialidad, protección a las libertades individuales y a los derechos de las minorías y lealtad a los valores fundamentales de la cultura.

\* \* \*

En su Ponencia sobre el tema «Refomento Municipal», el Dr. Rafael Picó, Presidente de la Junta de Planificación de Puerto Rico, abogó por el desarrollo de una obra bien orientada de refomento municipal, al través de organismos de planificación y de acción, que cubran en sus funciones tanto las áreas rurales como las urbanas.

Después de analizar los aspectos del tema, llegó a las conclusiones o recomendaciones que al final se anotan.

Explicó el tema de «Refomento Municipal» en la siguiente forma: Implica la necesidad de renovar sustancialmente no sólo los aspectos físicos, sino las bases económicas y sociales de un área. Esta área no se circunscribe a las ciudades, campo tradicional para el desenvolvimiento de reformas urbanísticas. Es más amplio el concepto de «refomento», ya que incluye la zona rural del Municipio y los cambios fundamentales en la economía y en las normas de vida de la población, que son las que determinan básicamente el desarrollo físico de campos y ciudades.

La ponencia del Dr. Picó incluye los siguientes asuntos: áreas de arrabales (tugurios); eliminación y renovación; programa de viviendas públicas; áreas de carácter histórico cultural; refomento rural; génesis del programa de refomento rural; orientación del programa; programa de ayuda mutua dirigida; educación; agua y luz; transportes y comunicaciones; salud, recreo y otros servicios.

Llegó a las conclusiones que le sirven de base a las siguientes recomendaciones:

1.ª Deben crearse organismos de planificación y de acción que cubran sus funciones, tanto a las áreas rurales como a las urbanas.

2.ª Deben establecerse organismos nacionales o estatales de planificación integral como requisito indispensable para desarrollar un buen sistema de planificación local.

3.ª La planificación, tanto nacional como local, para que sea verdaderamente efectiva debe ser integral.



4.ª Es función primordial de los Municipios de América que se planifique para el crecimiento de nuestras ciudades y que se legisle para la aplicación de dicho plano regulador.

5.ª Deben estudiarse las posibilidades de adquirir tierras en la periferia de las ciudades con el propósito de impedir el crecimiento arbitrario de las mismas. Estas áreas podrían darse en usufructo a la iniciativa privada para granjas y usos agrícolas hasta tanto los planos reguladores no determinen usos más intensivos.

6.ª Los Municipios deben establecer departamentos dentro de su propia administración con fondos especiales para la adquisición e integración de terrenos en zona de tugurios, la demolición de éstos y la renovación de la zona, de acuerdo con el Plano Regulador del centro urbano en cuestión.

7.ª Los Municipios deberán ser investidos de poderes legales y recursos adecuados para la adquisición de terrenos urbanos, suburbanos y rurales para propósitos de caseríos públicos y para nuevos desarrollos. Se debería estudiar la posibilidad de llevar a cabo programas de viviendas públicas exclusivamente con fondos municipales, estatales y nacionales, combinados.

8.ª Deben estudiarse las posibilidades de desarrollar proyectos de urbanizaciones con facilidades esenciales o de función similar para ser usados exclusivamente por familias desplazadas de los tugurios.

9.ª La acción municipal puede cooperar en este proceso posponiendo algunas mejoras de carácter permanente que no sean indispensables, como edificios públicos, hasta tanto el proceso de mejoramiento haya sido completado en estas áreas decadentes.

10.ª Los Municipios de América deben investigar las posibilidades de poner en práctica estas políticas de restauración y creación de espacios libres, propiamente planificados, en áreas en decadencia.

11.ª Los Municipios de América deben conservar el carácter de las zonas históricas y determinar políticas fiscales y de estímulo a la inversión privada, para que los rincones históricos de las ciudades se mantengan como monumento a la cultura de nuestros pueblos.

12.ª Deben establecerse programas para resolver el problema del latifundio, limitando la tenencia de tierras a un máximo razonable.

13.ª Deben desarrollarse programas para la diversificación de la agricultura de suerte que se reforme la estructura agrícola para el aumento de la producción y el logro de un más alto nivel de ingresos para la población rural. Debe fomentarse la industrialización agrícola.

14.ª Deben crearse comunidades o villas en la zona rural, de modo que estas concentraciones permitan llevar más fácilmente y en forma económica a las familias los servicios públicos.

15.ª Deben construirse viviendas a bajo costo en la zona rural.

16.ª Debe instrumentarse un intenso programa de instrucción pública en la zona rural.

#### INVITACIÓN A ESPAÑA Y CONCURRENCIA DE LA DELEGACIÓN ESPAÑOLA

Cursadas por la Administradora de la ciudad de San Juan de Puerto Rico, doña Felisa Rincón de Gautier, recibieron sendas invitaciones para concurrir en calidad de observadores al V Congreso Interamericano de Municipios los Excmos. Sres. D. José García Hernández, Director General de Administración Local; Conde de Mayalde, Alcalde-Presidente del Excmo. Ayuntamiento de Madrid; don Carlos Ruiz del Castillo y Catalán de Ocón, Director del Instituto de Estudios de Administración Local, y don José Fariña Ferreño, Director-Gerente del Banco de Crédito Local de España.

Decidida la asistencia de la Delegación española, ésta estuvo integrada por los señores indicados, a excepción del señor Conde de Mayalde, quien, por atenciones inapazables relacionadas con la constitución del Ayuntamiento de Madrid, no pudo concurrir.

Al hacer escala en Las Palmas el avión en que viajaba la Delegación, acompañada por don Matías Vega, Presidente de la Mancomunidad Interinsular, que hizo el viaje hasta dicha ciudad con nuestros Delegados, fueron recibidos por el Gobernador civil y las Autoridades locales, obsequiándoseles con una exhibición de danzas regionales.

Al llegar la Delegación española al aeropuerto de San Juan, habiendo realizado el viaje en unión del Cónsul General de España en Puerto Rico, don Emilio Núñez del Río, fué recibida por la Alcaldesa, Administradora de la capital; por el Secretario de la Corporación, por representaciones de la Casa de España y por el Cónsul adjunto, Sr. Zaera Leonis.

En la mañana del 2 de diciembre, al comenzar las sesiones del Congreso, la Delegación española quedó integrada con la incorporación del Sr. Cónsul General y del Catedrático de la Universidad de Madrid, don Manuel Ballesteros Gaibrois.

## INTERVENCIÓN DE LA DELEGACIÓN ESPAÑOLA Y ELOGIOS A ESPAÑA

El Presidente de la Delegación española en el Congreso Interamericano de Municipios, Excmo. Sr. D. José García Hernández, Director General de Administración Local, fué invitado a hacer uso de la palabra en la sesión inaugural del Congreso, en cuyo estrado y en lugar de honor figuraba también la bandera española.

El señor García Hernández saludó a los congresistas y anunció que para el año próximo se llevará a cabo en España un Congreso de Municipalidades, al cual serán invitados los Municipios de América.

La Delegación española fué objeto de calurosos homenajes.

En esta misma sesión, la Alcaldesa de San Juan de Puerto Rico, doña Felisa Rincón de Gautier, dijo: «En Puerto Rico subsiste el espíritu de España, la gesta colombina y la epopeya colonizadora, y por esto los hispanoamericanos deben sentirse como en su propia casa. Asimismo los norteamericanos están en su propio hogar, ya que durante medio siglo ondea aquí su propia bandera y subsiste su propia ciudadanía, hecho que hace a Puerto Rico crisol donde se aglutinan dos de las grandes culturas de América al servicio de la Humanidad.»

El señor García Hernández, contestó diciendo: «Ofrezco la solidaridad del pueblo y del Gobierno de España a este magno Congreso, en que se reúnen Delegados de los pueblos soberanos de América.» Indicó que el interés de España es mantener los nexos más cordiales entre todos los pueblos del Continente americano. El señor García Hernández fué muy aplaudido por todos los Delegados al terminar sus palabras.

El Alcalde de Nueva Orleáns, Morrison, hablando en español, aludió a los pueblos americanos y «al hidalgo pueblo español, que trajo con Colón la Cristiandad a América».

En el debate sobre el III tema del Congreso, «Buena Administración municipal como estímulo para mayor autonomía», intervino el Delegado español D. Carlos Ruiz del Castillo. Manifestó que respaldaba la idea de idoneidad y adiestramiento de los servidores públicos; «pero que en las épocas en que la tecnología de los planes reguladores parece dominarlo todo, es necesario lograr equilibrio entre los conceptos de confianza y competencia, a fin de que ambos sirvan mejor a la

comunidad». Añadió que la planificación y la previsión son cosas útiles y aludió a la repercusión de estas tendencias sobre el concepto de la autonomía municipal. En última instancia, el Municipio debe ser obra simultánea de opinión y técnica. El señor Ruiz del Castillo se mostró favorable a la especialización de los funcionarios mediante adiestramiento en Escuelas especiales.

El Gobernador del Estado Libre de Puerto Rico recibió, juntamente con su esposa, en audiencia particular, a la Misión española, y dedicó un cordial y singular recuerdo a la Madre Patria, por la que se brindó.

#### VOTO DE SATISFACCIÓN Y AGRADECIMIENTO A LA COMISIÓN ESPAÑOLA

El V Congreso Interamericano de Municipios acordó un voto de satisfacción y agradecimiento a los Excelentísimos señores don José García Hernández, don Carlos Ruiz del Castillo y don José Fariña Ferreño por haber honrado dicha reunión con su presencia como observadores, demostrando así en forma reiterada el interés de los Municipios, organismos técnicos y especialistas españoles, en la Organización Interamericana de Cooperación Intermunicipal.

#### INVITACIÓN A ESPAÑA PARA LAS FUTURAS REUNIONES DEL CONGRESO

Entre las conclusiones adoptadas en el V Congreso Interamericano de Municipalidades, celebrado en San Juan de Puerto Rico, figura el acuerdo de que, en vista del interés demostrado por los Municipios y organizaciones técnicas y especializadas de España en cooperar con el organismo interamericano, sean invitados a concurrir como observadores a las futuras reuniones del Congreso.

#### OBSEQUIO DE LA DELEGACIÓN ESPAÑOLA A LOS MIEMBROS DEL CONGRESO

La Delegación española ofreció un almuerzo en el Club de los Banqueros a los Jefes de todas las Delegaciones de ambas Américas asistentes al Congreso y al Secretario General de la Organización, don Carlos Morán, con su esposa.

Con este motivo, es de destacar la admirable labor de organiza-

ción realizada por el Miembro de la Delegación española, señor Fariña Ferreño, en relación con todas las actividades de ésta en el Congreso.

El Presidente de la Delegación, señor García Hernández, al ofrecer, en sentidas palabras, el homenaje que España tributaba a las representaciones americanas, informó una vez más a éstas sobre el Congreso Iberoamericano de Municipios, cuya celebración se proyecta y que tendrá lugar en el mes de junio de 1955, en Madrid y Granada, reiterando la invitación a todos.

El señor Ruiz del Castillo glosó los temas generales que serán objeto del referido Congreso, haciendo notar cómo habían sido seleccionados de forma que ofreciesen un interés general para todos los países invitados y que diesen lugar al planteamiento y discusión de los problemas más interesantes de la vida municipal.

Intervinieron en términos de la mayor cordialidad, para agradecer el homenaje, don Mario Bermúdez, alto funcionario de la Administración municipal de la ciudad de Nueva Orleans, y representantes de la Junta de Planificación de Puerto Rico, de Haití y del Uruguay.

#### LOS ESPAÑOLES DE PUERTO RICO

Por el Cónsul General de España, las Directivas de la Casa de España y Sociedad Española de Auxilio Mutuo y Beneficencia, la Facultad de Derecho de la Universidad y diversos miembros de la colonia española, nuestros Delegados fueron objeto de toda clase de invitaciones, muchas de las cuales no pudieron atender por falta de tiempo, dado el número de actos del Congreso.