

III. SECCION INFORMATIVA

A) CRONICAS

La Administración local en los países poco desarrollados

En el IV Congreso de la Asociación Internacional de Ciencia Política, celebrado en Roma, uno de los temas objeto de estudio ha sido la Administración local en los países poco desarrollados. Los trabajos presentados aportaron puntos de vista de notable interés.

M. Leó Moulin, de Bélgica, abordó el tema desde el punto de vista del ahorro, considerando la constitución de Cajas locales de ahorro como un medio excelente y eficaz de contribuir al buen funcionamiento de un régimen democrático de gobierno local, y de hacer participar a la comunidad, de forma activa y consciente, en el desarrollo económico de la región. Pone, como ejemplo, el desarrollo adquirido por la Caja de Ahorros instituida en 1950 en el Congo belga y en el territorio de Ruanda Urundi, que ha demostrado las buenas disposiciones psicológicas, sociales y económicas hacia el ahorro por parte de los indígenas.

El profesor Th. Cavalcanti ciñó su estudio a los problemas municipales de Iberoamérica, y singularmente del Brasil, resaltando la complejidad de una adecuada coordinación de las esferas de competencia federal, provincial y municipal, y la necesidad de organizar la asistencia de los escalones políticos superiores —federal y provincial— a aquellos Municipios menos desarrollados. En la resolución de tales problemas, a juicio del autor, no constituye pequeña dificultad la estructura preponderantemente política de la esfera municipal, que subordina las cuestiones puramente administrativas, obstruyendo así soluciones racionales propias de las Administraciones municipales modernas.

Georges Langrod, de Francia, presentó un extenso análisis teórico del programa de «desarrollo comunal» financiado por la Or-

ganización de las Naciones Unidas, en ayuda de los países menos desarrollados. El plan de «desarrollo comunal» no pretende, ni puede pretenderlo, imponer un gobierno local desde el exterior; trata sólo de lograr un diagnóstico de la situación existente y estudiar las condiciones favorables en que mejor se pueden desarrollar las posibilidades sociales del país y de sus medios locales, para orientar de modo adecuado su encuadramiento institucional, espontáneo y progresivo. Se han de respetar las tradiciones propias de cada país, pero sin dejarse paralizar por la dificultad de un gobierno local ficticio y no representativo: el pseudo gobierno local no es más que una rama local de la Administración central, y como tal debe ser tratada.

El resultado del plan de «desarrollo comunal» ha de reflejarse, entre otros aspectos, en la adaptación del plan a las estructuras existentes, para emprender su modificación adecuada; en una activa cooperación intermunicipal; en nuevas formas de cooperación dinámica entre Municipios y Regiones, Municipios y Estado y Municipios y organismos privados; en nuevas formas de apoyo popular, etcétera...

Con los planes de desarrollo comunal —concluye Langrod— parece equilibrarse el acercamiento internacional, que ya no se efectúa sólo en el plano superior de los gobiernos centrales, y sus ramas territoriales, sino que alcanza al plano inferior del «gobierno local» propiamente dicho.

Pero posiblemente sea el trabajo del italiano Pietro Virga, profesor de la Universidad de Palermo, el más fértil en sugerencias y matices. Al menos, así nos lo ha parecido por su objetividad realista y el rico caudal de ideas que encierra en su breve extensión. Empieza por describir tres sistemas interesantes de gobierno autónomo: el *self-government*, de tipo anglosajón, poco apto para países poco desarrollados, pues exige, como base previa, un alto nivel de madurez política y social, tradiciones antiguas, y experiencia de vida local; las uniones de Municipios que constituyen una sugestiva experiencia de la Alemania de hoy, con vistas al cumplimiento de funciones que desbordan la competencia de cada Municipio en particular, pero cuya flexible complejidad (que ha originado dificultades en un país tan desarrollado como la propia Alemania, por el constante peligro de interferencias de atribuciones) lo hacen impropio de países poco desarrollados, que necesitan estruc-

turas rígidas ; y, por último, el regionalismo, también inadecuado para países poco desarrollados, que necesitan cierta uniformidad administrativa, y para los cuales resulta preferible una sencilla estructura binaria (Municipio, Provincia), salvo el caso excepcionalísimo de muy dilatada extensión territorial.

Es una meta deseable el auto-gobierno local electivo, pero en su consecución han de ser tenidos en cuenta algunos límites: primero, no pueden ser atribuidas al mismo funciones que las típicamente locales, pues una excesiva fragmentación de funciones impediría la visión unitaria y orgánica de los grandes problemas administrativos nacionales y entorpecería la especialización necesaria ; segundo, también hay funciones muy delicadas (instrucción, asistencia e higiene) que no pueden ser confiadas a administradores ignorantes y sin experiencia ; y tercera, el desarrollo del auto-gobierno local debe someterse al control burocrático del Estado para que, sin ahogar iniciativas, pueda impedir desviaciones y abusos a que propenden administradores poco competentes o sin escrúpulos.

En las circunscripciones secundarias (Provincias), el autor contrapone al sistema que llama italiano, basado exclusivamente en organismos electivos, y el que llama francés, basado en una conjunción mixta de órganos gubernativos y electivos. Y, a pesar del carácter híbrido de este último (que él considera vigente en Francia, Holanda, Bélgica y España), lo considera mucho más indicado para los países poco desarrollados, pues supone contar con la autoridad y la experiencia de un funcionario del Gobierno central.

Tampoco es desdeñable el precedente de aquellas legislaciones que han adoptado una estructura diferenciada, en la esfera local, adoptando un sistema para los Municipios pequeños y otro distinto para los grandes Municipios, estos últimos teóricamente mejor preparados para el *self-government*. Ejemplo de ello, la vigente distinción belga entre «Municipios emancipados» y «Municipios no emancipados», y la diferencia existente entre el estatuto de los Municipios rurales y el de los urbanos en Dinamarca, Japón, Israel, Noruega, la India, Finlandia y Suecia. Esta diferenciación puede resultar aconsejable en los países poco desarrollados.

El profesor italiano se pregunta cuál es la modalidad preferible para esos países en la organización periférica de la Administración central. En Estados Unidos y Suiza prevalece un tipo de coordinación vertical, de tal modo que el funcionario gubernamental de cada

rama o especialidad se entiende directamente con las autoridades centrales competentes en cada materia. Por el contrario, en otros países (Francia, Italia, Holanda) la coordinación —de tipo horizontal— es asumida por un funcionario gubernamental jerárquicamente superior en su circunscripción (Prefecto), y que es directamente responsable ante el Gobierno central. De esos dos tipos de organización periférica, el primero no parece haber dado resultados satisfactorios y, en todo caso, una coordinación enérgica entre las oficinas periféricas de la Administración central y con las Administraciones locales sólo puede ser conseguida mediante el segundo: coordinación horizontal, a través de la autoridad gubernativa jerárquicamente superior en la Provincia.

Por último, sería dudosa la eficacia del control de la autoridad gubernativa sobre las Administraciones locales si hubiese de contraerse al llamado control de legitimidad, en esos países poco desarrollados. Los acuerdos de las Corporaciones pueden obedecer, muchas veces, a cálculos erróneos por falta de experiencia de los administradores, y sólo un amplio control gubernativo (control «de mérito») puede impedir la adopción de iniciativas poco oportunas. Ese control amplio puede, en ocasiones, resultar providencial. Aunque, naturalmente, deba ser atenuado a medida que progrese la evolución social y política del país.

A. C. C.