

Las Intendencias Municipales en el Perú

HACIA EL ESTABLECIMIENTO DEL REGIMEN DE INTENDENCIAS MUNICIPALES EN EL PERU

I.—Sin los marcados tintes del escepticismo, sin el afán desproporcionado de solo controvertir, despojando el ánimo de todo el malestar que pueda representarle la constatación de un estado de cosas doloroso, pretendemos en esta revisión —un tanto somera— enjuiciar la acción administrativa local en nuestra Patria.

El régimen actual de Municipalidades en el Perú, es completamente írrito. Tal afirmación muy fácil de confirmar y que irá desprendiéndose del desarrollo mismo de este trabajo, representa una faceta de nuestra desorganización administrativa, reiterada y permanente, y a la que es necesario extender con la prontitud posible su carta de cesantía, puesto que carece de base legal que justifique su existencia.

En 14 de octubre de 1892, durante el período gubernativo del General don Remigio Morales Bermúdez, se dictó por el Congreso Nacional, una Ley Orgánica de Municipalidades, que debía normar los procedimientos de dichas corporaciones administrativas. No venía ella a llenar un vacío, sino más bien, a dar unidad y forma a una vasta legislación sobre la materia (1). Era una ley necesaria, pero en puridad de verdad, no constituía una organización jurídica de base permanente, pues se encontraba incurso en numerosas deficiencias fácilmente perceptibles desde un punto de vista retrospectivo y también, del momento en que se dictó.

Mal que bien, con dicha pauta la gestión municipal fué desarrollándose normalmente dentro de la estrechez del medio. Verdad que, esa gestión era también más o menos inefectiva, pero por lo menos tenía un asidero legal que la justificaba. La intervención absorbente del Poder Público, —problema que nos ha creado nuestra realidad, de acuerdo por otra parte con la evolución que está sufriendo el Estado— iba a determinar con posteridad el englobamiento de las Municipalidades al Poder central y que, en realidad representaba la quiebra y desaparición de la autonomía local.

Dicha Ley Orgánica caducó de hecho, al dictarse la Ley 4817 de 4 de diciembre de 1923, que significó la concesión de autorización al Poder Ejecutivo para realizar el nombramiento de Juntas de Notables que se encargara de la gestión edilicia, con el carácter de transitoriedad; pero posteriormente se dictaron las Nos. 5035 y 5080, la primera, modificatoria de la 1076 sobre procedimiento eleccionario y la segunda, ratificatoria de la 4817 en la autorización concedida al Ejecutivo que se hizo a partir de ella estable; hasta la última Ley N^o 7482 de 19 de enero de 1932, de otro régimen político ya, que reitera tal autorización y anuncia la dación de una nueva Ley Orgánica de Municipalidades que no se ha llegado a dar.

Con la promulgación de la primera de esas autorizaciones, desaparecía la pauta fundamental de las Municipalidades en su parte también fundamental; ya que permitía la supervivencia —aún cuando no lo determinaba expresamente— de todas las disposiciones de la Ley Orgánica que no se opusieran al espíritu de la 4817. Dictada esta Ley con un criterio netamente político, venía a solucionar forzada y dañosamente la situación; puesto que en síntesis estaba destinada a cerrar el paso a posibles actividades políticas de los elementos que habían servido al régimen derrocado en julio de 1919, pero también venía a poner término al grotesco capítulo de las elecciones municipales.

De este modo, se atentó dolorosamente contra el “self-governement” o régimen de autonomía municipal, establecido por la Ley Orgánica; pero hay que hacer una distinción necesaria al respecto y que no representa contraposición de conceptos. Dicha autonomía más que todo era una mera ficción. Y ficción democrática. No tanto mala por ser democrática —ya que hoy es moda pregonar a todos los vientos la quiebra y revisión de ésta— sino por lo que significaba de burla y desconocimiento de las aspiraciones colectivas y de la realidad histórico-cultural, respectivamente. Es justo y necesario reconocer que en el

Perú, todavía no ha madurado suficientemente la conciencia cívica como para establecer un régimen plenamente democrático. Y si esto lo constatamos ahora, en que nuestras instituciones jurídicas y políticas han alcanzado cierto grado de desarrollo y evolución, es fácilmente comprensible que la institución de una autonomía local hace cuarenta y cinco años era una irrisión, un cruel sarcasmo o una estultez idealista desmesurada.

Siendo esos Concejos Municipales, instituciones autónomas en su origen, ya que debían constituirse por sufragio popular directo, recibían un rotundo mentís en dicha autonomía, por la expresa subordinación que determinaban los procedimientos revisorios que debían ejecutar los organismos superiores del Poder Central. No había pues autonomía en la función sino en la teoría. Por lo demás, —hoy lo podemos decir— el objeto de esa autonomía no se llegó a cumplir: No se ha logrado acrecentar en un ápice la capacidad política del pueblo, no se produjo en ningún instante la capacitación de aquellos elementos que más tarde intervendrían con éxito en el manejo de la cosa pública. Es más, en nuestro caso ni siquiera llegó, —y agregaremos, llega— el genuino pueblo al desempeño de la función municipal. Y es que no podría ni podía llegar; por falta de preparación cultural, por inercia y aún por falta de oportunidades.

No es afirmación ligera o rebatible la que se refiere al objeto de la autonomía; puesto que si él, se hubiera llenado quedarían huellas de esa acción; pero desgraciadamente nada hay manifiesto, palpable ni práctico, todo quedó en el terreno de la más abstracta teoría donde sólo podía tener visos de certitud.

Ese modo de pensar respondía a la concepción política liberal, que a su vez se refiere a la concepción filosófica que arranca desde los enciclopedistas del siglo XVIII; el hombre era fundamentalmente bueno. De ahí que fuera menester acrecentar esta necesaria cualidad por medio de instituciones que le fueran desarrollando su capacidad. De ahí también su vaguedad y su lirismo al volcarse en la Legislación, tanto más sensible cuanto que se inmiscuía en una Legislación eminentemente positiva.

Así pues, la Ley Orgánica de Municipalidades sufría cotidianamente las sucesivas modificaciones de la realidad; sus numerosos vacíos y deficiencias solo encontraban justificación en la pequeñez ambiental.

II.-Pero a riesgo de desconocer su innegable e inmensa importancia no significa todo lo anterior el aspecto primordial de la cuestión. En nuestra hora, no es el problema de la descentralización local el que exija inmediata solución, que indudablemente la requiere; sino el enjuiciamiento del proceso administrativo interno, de la gestión que representa innúmeros y continuados desaciertos de las dichas Juntas de Notables, en los catorce años y más que llevan de establecidas.

La solución de esa desorganización administrativa, lo exige la realidad del momento, la sucesiva tradición histórica y el espontáneo clamor público contra ella, no por embozado menos manifiesto. Y en el caso concreto de nuestras Municipalidades, ocasiona indudable mengua a la gestión administrativa nacional de cualquier régimen político, la subsistencia de los desautorizados procedimientos de desorganización en todo orden de cosas de las Juntas de Notables. Claramente se aprecia el desprestigio que puede significarle al Gobierno, por todo lo que dicha gestión municipal representa de abandono de las verdaderas y premiosas necesidades locales, de carencia de aplicación de aquellas disposiciones necesarias para cautelar el bienestar colectivo, de mala realización cuando no falta casi total de los servicios públicos más indispensables, de abuso y arbitrariedad en la imposición y percepción de gabelas; de facturación de maniobras que calificaríamos de sub-económicas por todo lo que tienen de coima y peculado; y una serie más de correlatos que comprenden desde la existencia de burocracias excesivas e innecesarias, la promulgación de Ordenanzas que desconocen las necesidades locales, hasta la existencia de continuas y reiteradas acefalías.

No es necesario señalar casos concretos —que indudablemente los hay— puesto que la crítica que se realiza en este trabajo es eminentemente objetiva, sus premisas y conclusiones quieren pecar de generalizadoras, porque la situación a que se refieren tienen ese carácter. Ni tienen tampoco la tónica de un ataque virulento —o no quisiera tenerlo— pero es que las condiciones del producirse son tales, que basta descorrer un ténue velo para encontrarse con procedimientos absolutamente censurables.

Pasando este punto que a lo mejor producirá rectificaciones, es cosa innauditamente curiosa que, siendo el Poder Ejecutivo quien realiza el nombramiento de los actuales Concejos Municipales, les permita amplísima libertad en la continuación de su desorbitada acción. El mal, desgraciadamente es general, en unos casos menos notorio pe-

ro no menos cierto. Para convencerse bastaría realizar una encuesta pública a manera de plebiscito; y lo peor del caso es, que los cargos se formulan más contra el Gobierno que contra las propias corporaciones municipales; porque el hombre medio entre nosotros, no hace sino referir la gestión de unos a su procedencia. Y esto hasta cierto límite resulta justo.

Las Juntas de Notables, tal como están constituídas actualmente, resultan sociedades donde la acción es ilimitada *pero la responsabilidad es nula*; de ahí sus deficiencias. Se podría aplicar a nuestro caso una apreciación de Antonio Maura, político español de derecha, al referirse al regimen de administración comunal en su patria, que dice: "...desparramar entre tantos la Administración; distribuir entre las manos de todos la acción administrativa; atravesar las disparidades de opinión y las divergencias de voluntad, no ya en la deliberación que madura los acuerdos, sino en el cumplimiento de los propósitos colectivos, formados ya; equivale a suprimir la administración, es enervarla y esterilizarla".

Es claro que si entre tantos se reparte la función de velar por el mejoramiento y progreso local, y más como entre nosotros en que propiamente no existe responsabilidad ni cuando se producen actos de carácter francamente delictivo, dicha función en realidad no es ejercitada con la eficacia necesaria, por la heterogeneidad de los elementos llamados a realizarla.

Hay más; como la pauta orgánica no se encuentra en vigencia, sucede que no hay norma preestablecida para ningún procedimiento; todo se hace de acuerdo a los intereses o necesidades del momento. Para muestra presentaremos un ejemplo: la Ley orgánica establecía mediante su art. 98º la formulación de ternas para el nombramiento de empleados que debía realizar el respectivo Inspector; cuando hoy ni por atisbo histórico se produce este control de las designaciones— exorbitantes en número, risibles en calidad— hechas por lo general con el propósito de favorecer a parientes y relacionados. Y así en tantas otras cosas.

Por ejemplo también, existe un verdadero forcejeo para conseguir ubicaciones concejiles, utilizándose toda clase de resortes políticos para ello. Dicho movimiento,— en alguna forma hay que calificarlo— no testifica otra cosa que la subsistencia de una patente de corso para el ejercicio de una función que a la postre puede resultar beneficiosa.

Por todos estos vicios y defectos de conformación, es necesario reformar el régimen de administración comunal en el Perú. Ya han dicho autorizados tratadistas, que "el Municipio por su propia naturaleza resulta un grupo social muy antiguo y por lo mismo envejecido, susceptible pues de renovación, necesitado de mejoramiento. De hecho si se encamina a una descentralización local, esta es más aparente que real, y aún cuando fuéase real es insuficiente, porque deja fuera de sí la mayor parte de los servicios públicos. Entre nosotros, no existiendo autonomía, siendo necesaria la renovación del sistema municipal, la actividad centralista del Estado les ha quitado a los Concejos Municipales muchas de las funciones que en teoría les corresponde, y que hoy realizan de una manera nominal, porque el Estado necesita que se integren convenientemente los servicios públicos y en esa tarea tiene que dejar de lado a instituciones ineficaces, que representan un molesto lastre. De ahí que se necesite darle al problema, una acertada solución que signifique evidente mejoría:

III.—La instauración del régimen de Intendencias Municipales, sería en nuestro modo de ver la solución. Por supuesto que tal implantación supondría previamente un estudio amplio, por una Comisión ad-hoc que pudiera disponer de Comisionados Especiales o propiamente Visitadores que acumulen en el desarrollo de su misión en el territorio de la República, todas las peculiaridades que pueda presentar el fenómeno; de manera que así, sobre esa base, se pueda dar una solución íntegra y acertada.

Hay otras facetas del actual problema de desorganización municipal, que no se pueden tratar en la índole simplemente informativa de un artículo, pero que necesitan ser ampliamente debatidas por funcionarios especializados. Sin embargo, nosotros, adelantaremos nuestra opinión favorable a la conveniencia de establecer por vía de ensayo y durante un período no menor de DIEZ años, las Intendencias Municipales. Con posterioridad, a la constatación de los resultados, se podría dictar una ley Orgánica definitiva, revistiendo a las entidades municipales de este nuevo carácter previas las modificaciones que su aplicación práctica exigiera. Lo esencial es, que no se haga nada improvisado y mucho menos, que se llegue a proporcionar permanencia a esa etapa necesariamente transitoria de la evo-

lución del régimen administrativo local; como sucede en muchas otras materias.

Trataremos en seguida de fundamentar nuestra posición.

En un país tan excesivamente centralizado como el Perú, parecerá un contrasentido y una incongruencia, propugnar el establecimiento de un régimen que en referencia a su constitución, reforzaría un sistema de sí, ya bastante agudizado. Pero es que la Institución de la Intendencia Municipal no representaría ni la hipertrofia del centralismo ni el acrecentamiento de la empleomanía. Lo primero, es la objeción más lógica que puedan formular los doctrinarios y los vagamente teóricos; lo segundo, representaría la expresión del concepto de los perennemente derrotistas, enemigos de todo lo que significa renovación, mejoramiento; es decir, de aquellos que ven nuestras cosas y nuestros problemas con anteojos ahumados que les opacan la visión.

Pero es que,— y también— en el desarrollo vital, en la aplicación práctica de todos los días, no caben los términos medios; o se va a la revisión total de nuestro sistema administrativo, tanto nacional como local— cosa por lo demás ilusoria— con la sucesiva implantación del régimen descentralizado con su secuela de autonomía de origen, autonomía de función, autonomía de procedimientos, autonomía de rentas, etc.; o se llega a la reorganización y vigorización del régimen centralista, en aquellos aspectos susceptibles de modificación. En ambos casos se produce la reforma; pero más de acuerdo con la realidad, con las circunstancias y con los medios con que se cuenta para realizarla, en el segundo caso.

La reorganización total de nuestro sistema administrativo es utópica; no estamos capacitados política ni socialmente para ella, nuestros vicios nacionales son tan inveterados que se han hecho costumbre, carne; no se puede pues, ir a la reforma violenta de ellos; todo tiene que ser aquí obra del mejoramiento progresivo, gradual; en nuestro momento histórico, social y económico no significaría sino la utilización de un recurso de heroicidad inconducente. Por ejemplo y refiriéndose a lo meramente económico, ya decía José Carlos Mariátegui, en sus "Siete ensayos de interpretación de la realidad peruana", no sería sino reconocer a cada región la autonomía de su pobreza.

Nosotros, en materia administrativa y refiriéndonos a la administración local, diremos paralelamente al socialista limeño, que el

establecimiento o concesión de una autonomía municipal,— que todavía no necesitan nuestros pueblos, que su evolución cultural no exige— no sería sino concederles en definitiva, la autonomía de su incapacidad. Nuevamente incurriríamos en la ficción; y esta vez, con todas las características agravantes.

En el siglo pasado —informado de un espíritu liberal— no nos hubiéramos atrevido a hablar de Intendencias Municipales, por lo que éstas representan de totalización e integración del Estado en sus fines inmediatos, porque en ese entonces se creía ciegamente en la eficacia de los regímenes de autonomía y de libertad, que a la postre no produjeron sino la eclosión del libertinaje en otras materias.

La evolución que está sufriendo el Estado moderno, exigida por las condiciones actuales de vida, y que responde a un nuevo concepto, a una nueva teoría de Derecho Político actualmente en formulación; exigen que el Estado se haga más humano, que sus Poderes se integren mejor, y que se capacite cada uno de los elementos de estos en orden a su importancia.

Y dentro del Estado, la función administrativa general encuentra su paralelo y contrapeso en la función administrativa local; y esta a su vez y precisamente en nuestro caso, necesita estar controlada por el Poder Público. Ese control, envuelve la necesidad de una nueva reglamentación que prescriba no necesariamente, pero sí de acuerdo con la realidad de las cosas, el ejercicio de dicha función por medio de agentes del Poder central; que se realice pues, la descentralización centralizada; máxime si dicha intervención encuentra sus más amplios justificativos, en el necesario desaparecimiento de un estado de ser, lamentable.

La quiebra y revisión del régimen liberal, que en el devenir histórico se presenta como el más firme paladín de la democracia, nos llevan por otra parte al desechamiento del régimen de elección municipal, como base de la autonomía administrativa de las circunscripciones locales nacionales. En el Perú necesitamos considerar, la incipiente cultural y cívica de nuestro agregado social, de manera que puede haber de hecho autonomía, pero condicionada a las necesidades del momento.

¿Qué cosa serían entonces los Intendentes Municipales?

Serían individuos nombrados por el Poder Ejecutivo para hacerse cargo de la administración comunal; necesitarían que quien los nombre les diera la debida capacidad para el desempeño de

su gestión y a su vez les exigiese responsabilidad por las consecuencias de ella. León Duguit, tiene un concepto muy parecido en "La transformación del Estado": "cuanto más protegido esté el funcionario, cuanto más independiente sea y mayor iniciativa se le reserve, será tanto más responsable".

Serían pues, funcionarios realizadores de las necesidades locales, tomando sus decisiones con entera independencia; procedería: consecuentes a su propio criterio. Autónomos en su proceder— con la autonomía razonada de uno y no la heterogénea y estéril de muchos— tendrían amplio margen para proceder de acuerdo a su iniciativa al mejoramiento local, al bienestar de las clases que forman la colectividad, conformando su acción— por supuesto— a todo lo que las leyes consideren factible.

Sus servicios serían remunerados convenientemente, en relación al monto de la renta de cada entidad. Este aspecto es necesario considerarlo por su capital importancia, puesto que no es posible admitir que se realice eficiente y honradamente la gestión municipal en forma honorífica. Precisamente, la subsistencia de los servicios gratuitos a más de ser anacrónica da pábulo a que no se produzcan desinteresadamente. Sería entonces necesario, inmunizar al funcionario del peligro de ser cohechado, rentándolo suficientemente; estableciendo para el efecto escalas de retribución de acuerdo a la importancia de cada entidad municipal. Por regla general, es el beneficio e interés de unos cuantos en detrimento del bienestar e interés de la colectividad, el gestor de la concusión del funcionario; de modo que es absolutamente indispensable poner a estos Intendentes Municipales al margen de toda posible contaminación.

A ello contribuirían la concesión de una renta proporcional y el establecimiento de un sistema de control, que les tomase cuenta de cada hecho, de cada caso, con el objeto de residenciarlos. En cuanto se produjeran anormalidades, que podría poner de manifiesto un Consejo Deliberante del que en líneas sucesivas hablaremos, el Poder Ejecutivo nombraría Visitadores que en caso dado podrían proporcionar los informes necesarios para declarar en receso la gestión del Intendente.

De estas consideraciones, surge la necesidad de concederles cierta inamovilidad, por un período no menor de tres años en todo caso; así se podría apreciar los resultados de la capacidad que apliquen los diferentes sujetos que se nombrarían, y por medio de la residencia se

cautelaría su honradez, su entusiasmo y todos los aspectos de la gestión que desarrollarían.

La necesidad de una norma que les proporcione las pautas de su gestión es consecuencia a su existencia. Serían pues, materia de una Reglamentación que facturaría la Comisión ad-hoc antedicha, de naturaleza provisoria hasta la dación de una definitiva Ley orgánica. Esa pauta les concedería a los Intendentes Municipales un carácter de Gerente administrativo de su localidad.

El peligro estaría en que sin duda alguna se nombrarían sujetos que no tuvieran la honorabilidad que exige la función, que se excedieran en sus atribuciones. En tal caso hubiéramos retrocedido; pero ya no sería vicio del sistema sino crisis de hombres, y además debemos decir en descargo, que cualquier sujeto por ineficaz que sea en cualquier sentido, con el aliciente de una sólida remuneración y con las expectativas de un balance de sus acciones al término de su mandato, procuraría no incurrir o que no se llegase a manifestar en todo caso, aquellos cargos que pudieran representarle una reconversión pública con la inhabilitación que supondría su desautorizamiento.

De manera que el Intendente Municipal estaría protegido contra sí mismo; su gestión necesariamente se desarrollaría con la eficacia que exigen las necesidades locales, la reorganización de los servicios comunales, "por cuyo bienestar bien vale la pena sacrificar afectos e intereses" por lo general mezquinos.

Como quiera que un solo sujeto no puede captar todas las palpitaciones de la vida diaria, función indispensable en la labor de la administración local; los INTENDENTES MUNICIPALES serían asistido por un CONSEJO DELIBERANTE, en el que tendrían cabida los intereses vecinales ordenados por grupos profesionales y gremiales. Dichos Consejos en cierta proporción responderían al concepto que expresaba Carlos Concha en "El Régimen local", puesto que tendrían naturaleza solamente consultiva, mientras que el Intendente sería el órgano ejecutivo; pero a la vez serían novísimas organizaciones por medio de las cuales se haría efectiva la participación de los interesados en la administración comunal. Esa participación, como lo indica su nombre, sería deliberativa, consultiva, aportaría sugerencias necesarias y es que no puede ser de otro modo, porque lo contrario significaría la subsistencia del desbarajuste actual.

De acuerdo con nuestra realidad formarían parte de ellos ocho grupos proporcionales; que significan el conjunto de todos aquellos que pal-

mariamente participan en la actividad diaria de las ciudades, de los que sienten y viven las necesidades y anhelos de la comunidad. Por supuesto que tales Consejos, necesitarían estar comprendidos dentro de aquella Reglamentación, para evitar también su explotación, principalmente la explotación política que es la más peligrosa. Los grupos a integrarlos serían los siguientes:

a) de la Industria (tanto fabril como manufacturera), considerando en aquellas circunscripciones en que tengan activa vida local, a representantes de la Agricultura. (Comunidades indígenas).

b) del Comercio, mayor y menor, Bancos, Cajas de Ahorros y Compañías de Seguro.

c) de Empresas de transportes y aquellas otras Empresas públicas.

d) de artesanos y obreros.

e) de Consumidores (entre los que daría representación proporcional a las mujeres).

f) de los Funcionarios y Empleados públicos (Y aún aquellos otros empleados de Instituciones autónomas, como Universidades, etc., y de los Establecimientos públicos).

g) de los Propietarios y mayores contribuyentes.

h) de los Profesionales.

La integración de estos Cuerpos, podría realizarla por vez primera el Poder Ejecutivo y en lo sucesivo ellos mismos, estableciéndose en cada ejercicio la rotación entre series de titulares y sustitutos.

Su número dependería de la importancia de su localidad y podría premunizárseles de fuero para evitarles sinsabores en su desempeño.

Así en forma un tanto somera, como dijimos al comenzar, dejamos esbozada una amplia reorganización de nuestro régimen municipal, que día a día se hará más necesaria.

Tenemos entendido que en la Argentina existe en funciones este régimen de las Intendencias Municipales, desconociendo por ahora sus características, las mismas que estudiaremos en artículo posterior, debido a la importancia que tiene su confrontación para nosotros.

Nuestro objeto al embarcarnos en este estudio, ha sido y es, el de prestar nuestra modesta contribución al mejoramiento nacional, estado que se ha hecho conciencia en nuestro espíritu y que quisiéramos

se generalizara en la mente de todos los estudiosos de los problemas patrios. Si nuestros términos resultan insólitamente duros, si nuestras calificaciones son exageradas y nuestras conclusiones son demasiado atrevidas, cargaremos el haber de nuestra constitución anímica, tendremos culpa pero serenamente nos haremos de las responsabilidades; y la responsabilidad más inmediata será la de persistir en la expresión de la urgencia de mejorar algo que está muy mal, que causa mucho daño a la Nación, entendida como la trama de tradición, necesidades y aspiraciones comunes, y al que todos debemos contribuir a reformar.

Para ello, proponemos como medio la institución de las Intendencias Municipales; queda a la consideración y estudio de los interesados en los destinos del País.

Lima, a 7 de junio de 1937.

Luis Quiñe Arista.

De la Facultad de Derecho y Ciencias Políticas. — Primer Año.

De la Facultad de Ciencias Económicas. — Tercer Año.