

CAPITULO IV.—La Ciudad.

1. GOBIERNO DIRECTO É INDIRECTO.

Resumen de los resultados anteriores.....	118
El gobierno directo es imposible en el condado.....	119
Dos razones por las cuales el gobierno directo es inevitable en las ciudades.....	120
Aumento de complejidad del gobierno de las ciudades.	121
Cuestiones sobre el texto.....	124

2. ORIGEN DE LAS CIUDADES Y BOROUGHS INGLESES.

Chesters.....	124
Unión de villas en boroughs fortificados.....	125
El Mayor, los Regidores y el Consejo Común.....	127
La ciudad de Londres.....	127
Las ciudades inglesas como baluartes de la libertad....	128
Simón de Montfort y las ciudades.....	129
Abusos oligárgicos en las ciudades inglesas (1500-1835).	130
Gobierno de la ciudad de Nueva York. (1686-1821).....	130
Gobierno urbano de Filadelfia. (1701-1708).....	132
Ausencia de tradiciones de buen gobierno.....	133
Cuestiones sobre el texto.....	134

3. EL GOBIERNO URBANO EN LOS ESTADOS UNIDOS.

Actividades municipales.....	135
a. Protección.....	135
b. Conveniencia.....	136
c. Belleza.....	137
d. Recreo.....	138
e. Educación.....	138
Organización de los gobiernos urbanos americanos.....	140
El Consejo.....	140
El Mayor y las Secciones Ejecutivas.....	141
Tribunales municipales.....	142
Son republicanos en su forma; pero no funcionan bien..	142
Rápido crecimiento de las ciudades americanas.....	143
a. Falta de perfección.....	144
b. Error de opinión.....	144
c. Fuertes contribuciones.....	144
d. Falta de previsión práctica.....	144
La causa de ello.....	146
El sistema del despojo.....	146
Demasiada política.....	147
Confusión de los asuntos locales con los nacionales.....	147
La ciudad pierde los servicios de muchos de los ciudadanos más aptos.....	148
Defectos de la organización que divide la responsabilidad entre el legislativo y el ejecutivo ..	148
Los diversos departamentos administrativos.....	149
La ciudad y la legislatura del Estado.....	149
Ausencia en la administración de las ciudades americanas de los medios que se usan en la administración de las empresas privadas ..	152
Remedios propuestos, respecto de los cuales está acorde la mayoría de los reformadores ..	153
1. Gobierno Interior.....	153
2. Mejor personal en los puestos urbanos y en el consejo urbano.....	153
3. Un consejo permanente.....	154
4. Un aumento sustancial en las facultades legislativas del consejo.....	155
5. Una contabilidad municipal uniforme..	155
Dos opiniones opuestas.....	156
1. Concentración del poder en el consejo.....	156
2. Concentración del poder administrativo en el Mayor.....	156
Cuestiones sobre el texto.....	158
Cuestiones sugestivas é instrucciones.....	160
Notas bibliográficas.....	162

CAPITULO IV.

La Ciudad.

1. Gobierno Directo é Indirecto.

En la anterior exposición de las instituciones locales y de su desenvolvimiento hemos tenido oportunidad de comparar y aún de contraponer, á veces dos sistemas de gobierno diferentes: el municipal y el condal. En el primero tenemos un gobierno directo, ejercido por una asamblea primaria:¹ el ayuntamiento; en el segundo tenemos un gobierno indirecto ejercido por un consejo representativo.

Resumen de los resultados anteriores. Pero si el consejo condal se perpetúa por sí mismo, como en la Virginia Colonial, ó si se constituye por medio diverso de la votación popular ya no es estrictamente un consejo representativo, en el sentido moderno de la frase; y el gobierno se convierte en una especie de oligarquía. Si el consejo condal se compone de funcionarios electos por el pueblo, como sucedió en la Pennsylvania Colonial ó como sucede hoy generalmente en los Estados Unidos, el gobierno condal es una democracia representativa. El gobierno municipal, por otra parte, tal cual se nos presenta en Nueva Inglaterra y en los Estados del Noroeste, que lo han adoptado, es una democracia pura. Esta última forma de gobierno, como lo hemos observado ya, aventaja á todas las demás, porque tiende á hacer que los individuos consideren los

1 Por asamblea primaria se entiende aquella en la cual los miembros que la componen concurren á ella por su propio derecho sin elección previa al efecto; representativa es aquella que se compone de miembros especialmente electos para formarla.

asuntos gubernamentales como parte de los suyos propios, y sepan que tienen voz y voto en la administración de los asuntos públicos en que tengan algún interés. Cuando el pueblo ha incurrido en la costumbre de abandonar á un consejo representativo la administración de los asuntos locales, el interés que tiene en ellos directamente se debilita, como todas las energías, por falta de ejercicio. Cuando surge algún motivo justificado de queja, el individuo está en condiciones de creer que el remedio no depende de él, y lo deja á la discreción de los funcionarios competentes. Tiene el derecho de votar en las elecciones, tal vez el de provocar un movimiento por medio de la prensa; pero es de sentirse que carezca del de tomar participación en el ayuntamiento, el cual derecho, por lo demás, se pierde necesariamente á medida que pasamos á otras esferas de gobierno más vastas.

Tal pérdida, sin embargo, es inevitable. La reunión de una asamblea primaria formada de todos los habitantes del condado para el efecto de la administración local es imposible. Estos deben adoptar forzosamente un gobierno representativo, y á este propósito el sistema condal, heredado del antiguo distrito inglés, ha venido á proporcionar el mecanismo necesario. Nuestro gobierno condal está muy cerca del pueblo para que, en general, se halle en la imposibilidad de cometer grandes abusos de autoridad. Hay muchos asuntos que pueden arreglarse mejor en un pequeño cuerpo representativo que en las grandes asambleas heterogéneas. Se ha sabido mantener muy bien la responsabilidad de nuestros consejos locales. El sistema condal ha contribuído con no poco á guardar despierto en el pueblo el espíritu de independencia y autonomía locales. En lo concerniente á buena administración, dentro de tal sistema, se han llevado á cabo con felicidad varias empresas, fuera del ramo de caminos rurales: sin embargo, si nuestros caminos carreteros son muy inferiores á los de cualquier otro país civilizado, la causa no está tanto en los sistemas administrativos; sino en otras circunstancias: como la poca

El gobierno directo es imposible en el condado.

densidad de la población, lo muy extremoso del calor y del frío, y también, en el hecho de que desde la época en que este vasto país comenzó á ser conquistado á la barbarie, el promedio de los votantes, que no ha viajado por Europa, sabe tanto de buenos caminos, como de los templos de Paestum ó de los cuadros de Tintoretto, y por tanto, ignora qué demandas puede razonablemente hacer.

El gobierno representativo se hace necesario en los condados á causa de la extensión territorial que éstos abarcan, y en las ciudades á causa de lo crecido de la población. Cuando la población de la villa llega á ser mucha, se hace físicamente imposible tener ayuntamientos. No puede imaginarse un medio de lograr que todos los contribuyentes de la ciudad de Nueva York se reuniesen para deliberar.

En 1820 la población de Boston era de cerca de 40,000 almas, de las cuales algo más de 7,000 tenían capacidad para concurrir á los ayuntamientos. Así es que cuando se reunía algún ayuntamiento en el Faneuil Hall para tratar de algún asunto ruidoso, los únicos que oían la discusión eran aquellos que conseguían situarse cerca del presidente. En una asamblea en la cual la mayor parte de los concurrentes no podía ni escuchar, ni hacerse oír muy fácilmente se apoderaban del manejo de los asuntos más importantes algunos cuantos individuos movidos por personal interés ó por mera oficiosidad. Cuando el asunto que iba á tratarse no era de aquellos que despiertan el interés general, los ayuntamientos se componían ordinariamente de los regidores, de los funcionarios municipales y de treinta ó cuarenta habitantes. Los concurrentes en su mayor parte comparecían á causa de alguna función oficial ó bien guiados por algún interés meramente privado, y una vez desempeñada la primera ó satisfecho el segundo, muy poco ó nada se preocupaban de los demás asuntos de la asamblea. Quincy. Historia Municipal de Boston. p. 28.

En estas circunstancias se creyó necesario, por el año de 1822, prescindir de los ayuntamientos y adoptar una nueva

forma de gobierno para Boston. Después de presentarse y discutirse varios proyectos, se decidió que el nuevo gobierno residiría en un Mayor, en un cuerpo electivo compuesto de ocho personas, que se llamaría Consejo de Regidores, y de un Consejo Común formado de cuarenta y ocho individuos, cuatro por cada uno de los doce barrios en que debía dividirse la ciudad. Todos estos funcionarios debían ser electos popularmente. Al propio tiempo, el nombre oficial de Villa de Boston quedó sustituido por el Ciudad de Boston.

En segundo lugar, debemos observar que á medida que las villas aumentan de tamaño, el volumen de la administración que requieren tiende en ciertos respectos á aumentar. Do quiera que hay una reunión de personas, se hacen necesarias ciertas reglas y ciertas reglamentaciones.

Aumento de complejidad del gobierno de las ciudades.

En la campiña, el hombre puede edificar su casa como le parezca; pero en la ciudad le está prohibido hacerla de madera, y tal vez, hasta el espesor de las paredes medianeras ó la colocación de las chimeneas estén bajo la vigilancia del gobierno. Por precaución contra los incendios, la ciudad tiene un cuerpo organizado de hombres, dotado de costosas máquinas, cuarteles, y cuadras. En la campiña el consejo de salubridad tiene relativamente poco que hacer, mientras que en la ciudad á menudo tiene que habérselas con difíciles problemas sanitarios, la solución de los cuales requiere bien remuneradas habilidades de médicos y químicos; arquitectos y plomeros, albañiles é ingenieros. El abastecimiento de agua de una gran ciudad puede también ser por su naturaleza, asunto complicado, y la policía necesitar tanta administración y disciplina como un pequeño ejército. En resumen, en una ciudad, el aumento de tamaño trae necesariamente consigo el aumento del número y complejidad de los problemas que el cuerpo legislativo debe resolver y que requieren atento y prolongado estudio y frecuente discusión, lo cual es impracticable en el sistema de los ayuntamientos. Para afrontar la nueva situación, las comunidades acostum-

bran sustituir una forma indirecta ó representativa de gobierno á la forma directa ó primaria que ha bastado á las necesidades relativamente simples de una población corta y diseminada.¹ Se obtiene de la Legislatura del Estado, una carta, en virtud de la cual se crean una nueva corporación municipal con facultades bien definidas, ó sea una asamblea representativa, y los departamentos ejecutivo y judicial, mejor definidos y organizados aún. En algunos Estados la municipalidad se organiza mediante una ley de autorización para ello, en vez de la concesión de una carta especial. En Massachusetts una villa puede pedir carta de ciudad cuando tiene doce mil habitantes; en Pennsylvania cuando tiene diez mil. Los «Boroughs»² y aldeas incorporadas, tal cual existen en algunos de los Estados Medios y de la Nueva Inglaterra, son tipos intermediarios entre la villa y la ciudad, que sirven de ejemplo al primer paso dado hacia el gobierno representativo. El origen de los «boroughs» y de las ciudades es de tal manera instructivo á este respecto, que merece que lo estudiemos en sección aparte.

Hay, en estos cargos y nombres, más ó menos de historia á que debemos dedicar unas cuantas palabras por vía de explicación. En Nueva Inglaterra se usa ambiguamente la palabra «town» villa. Oficialmente significa el conjunto de los habitantes de un municipio considerados como comunidad ó corporación. En el lenguaje ordinario, sirve comunmente para indicar el pedazo de territorio que el municipio ocupa en

1 Brookline, Mass. presenta un ejemplo notable de la adaptabilidad del ayuntamiento á las condiciones urbanas. Con una población de poco menos de veinte mil habitantes, la comunidad rehusa aún adoptar una forma representativa de gobierno.

2 La palabra aparece en varios nombres de villas, tales como Edimburgo, Scarborough, Canterbury, Bury St. Edmunds: en el Continente, en nombres tales como Hamburg, Cherbourg, Burgos, etc. La palabra «borough» se aplica en Connecticut, Nueva Jersey, Pennsylvania y Minnesota á cierta clase de municipalidades que tienen algunas de las prerrogativas de las ciudades. Fiske.

el mapa, como cuando se dice que el olmo de Squire Brown es el árbol más grande de la municipalidad. También significa frecuentemente un conjunto de calles, casas y familias, demasiado grande para que pueda llamársele una aldea; pero que carece del gobierno municipal que caracteriza la ciudad. Algunas veces, se usa por excelencia en lugar de «ciudad,» como cuando un habitante de Cambridge, gran ciudad suburbana, habla de que va á Boston, como de quien va á la ciudad. Pero estos casos son indudablemente residuos de una época en que los suburbios eran aldeas. Conforme á la acepción americana la villa, generalmente, es algo intermedio entre la aldea y la ciudad, es una especie de ciudad inferior ó imperfecta. La idea que sugiere al espíritu es la de algo urbano y no rural. Esto concuerda con el uso que se hace de la palabra «villa» en la historia europea para denotar una ciudad amurallada, ó bien la ciudad en contraposición con la aldea. En Inglaterra el vocablo en cuestión se emplea ya en la acepción general anterior, ya especialmente, como en América, para denotar una ciudad inferior. Pero lo que le falta á una villa en América para ser ciudad, es muy diverso de lo que le falta en Inglaterra: en América, para convertir una villa en ciudad es necesario dotarla de gobierno municipal, con su Mayor, su Consejo de Regidores y su Consejo Común; en Inglaterra, la villa puede bien tener su gobierno municipal, y de ordinario lo tiene; pero para que se le aplique el nombre latino de ciudad es indispensable que tenga catedral y obispo; ó, en otros términos, la ciudad inglesa es ó ha sido la capital de una diócesis. Otras villas inglesas se denominan «boroughs,» voz teutónica antigua, que originalmente se aplicó á las villas que tenían el carácter de plazas fuertes. Llámase «ciudadanos» á los habitantes de una ciudad inglesa que tienen derecho de votar, y «burgueses» á los de un «borough» que tienen igual derecho, y así, por consiguiente, sucede, que la designación oficial corporada del gobierno de Cambridge es «El Mayor, los Regidores y Burgueses de Cam-

bridge» y la de Oxford, asiento de un obispado, es «El Mayor, Regidores y Ciudadanos de Oxford.»

CUESTIONES SOBRE EL TEXTO.

1. Cuál es la diferencia esencial entre el gobierno municipal y el condal.
2. Qué ventaja tiene claramente el primero.
3. Por qué el gobierno indirecto es imposible en el condado.
4. Hablad sobre la eficacia del gobierno condal.
5. Por qué el gobierno directo es imposible en una ciudad. Dad dos razones de ello.
6. Qué dificultades se experimentaron en Boston en 1820 y aún muchos años antes, respecto del gobierno directo.
7. Qué medidas se adoptaron para salvar estas dificultades.
8. Qué efecto produce el crecimiento de una ciudad en el tamaño de la administración necesaria.
9. Por qué esto hace impracticable el gobierno por medio del ayuntamiento.
10. Mediante qué proceso el gobierno urbano sustituyó al municipal.

2. Origen de las Ciudades y Boroughs ingleses.

¿Cuál fué, pues, en Inglaterra el origen del «borough» ó ciudad? Cuando las legiones romanas ocuparon, por largo tiempo, ciertas estaciones militares en Bretaña, los asientos de éstas, fueron muy á propósito para trasformarse en centros mercantiles y por consiguiente, en ciudades. Dichos lugares se conocían con el nombre de «casters ó Chesters,» del latín, «castra» que significa «campo» muchos de los cuales se miran aún en el mapa de la Inglaterra ac-

tual. Pero esto es una excepción; por regla general el origen del «borough» fué tan inglés, como su nombre. Vimos ya que la villa fué originalmente un lugar circundado por una empalizada ó seto vivo, asiento de un clan estacionario. Ahora bien, cuando esos pequeños recintos estaban muy diseminados, simplemente se transformaron en aldeas. Pero cuando, por el incremento del tráfico, ó por otra cualquiera causa, se formaron muchos asentamientos de clanes dentro de un corto perímetro, gradualmente se soldaron haciendo una especie de villa compuesta, la cual con mayor población y riqueza tuvo naturalmente una fortificación más elaborada y permanente que la de la aldea empalizada, y tuvo sus murallas sólidas y sus torrecillas de exploración, por lo cual se le dió el nombre de «borough» fortaleza. Así, pues, el «borough» fué simplemente un conjunto de villas íntimamente unidas; un «hundred» distrito, menor en extensión, pero más densamente poblado que los demás.

Unión de villas en boroughs fortificados.

De este carácter de compacidad y complejidad del borough derivaron varios resultados importantes. Vimos ya que el hundred fué la superficie más pequeña para la administración de justicia. El municipio fué autónomo en varios sentidos, pero no tuvo su tribunal de justicia como no lo tiene en la actualidad el municipio de la Nueva Inglaterra. El último de los tribunales de justicia fué el del hundred, y como el borough equivalía á un hundred pronto llegó á tener su tribunal propio. Y aun cuando es muy oscura aún la historia antigua de Inglaterra, probable es que este tribunal haya sido una cámara representativa, como todo tribunal de hundred, y que la relación del borough para con sus municipios constitutivos haya sido la misma que la ciudad moderna guarda para con los barrios que la forman.

Pero como algunos de los boroughs crecieron y se anexaron municipios distantes, ó bien adquirieron territorios vecinos, los cuales muy pronto se cubrieron de calles y casas, su constitución se hizo más compleja aún. El borough llegó á abarcar varios hundreds íntimamente unidos, y de este modo se hizo

análogo á un shire, condado; con lo cual logró tener su jerife y su tribunal, equivalente al de un condado. Por ejemplo, Londres fué expresamente reconocida como formando un condado, por sí sola, en virtud de la carta otorgada por Enrique I, en 1101. Los burgueses de Londres podían elegir su propio magistrado supremo, llamado «port-reeve» jefe de puerto, por ser Londres puerto de mar; en otras villas se le llamaba «borougg-reeve» jefe del borough. Dicho magistrado era á la vez el jefe del poder ejecutivo y del judicial. Los burgueses tenían también el derecho de elegir sus jerifes; pero Guillermo el conquistador, padre de Enrique quitó al pueblo ese privilegio, respecto de los condados rurales, y se abrogó la facultad de nombrar personalmente á los jerifes. Londres tuvo su cámara representativa ó consejo, equivalente á un tribunal de condado. Además, cada barrio tuvo su propia cámara representativa, equivalente á un tribunal de hundred, distrito. Dentro de los barrios ó hundreds los burgueses estaban agrupados formando municipios, curatos ó feudos. . . . En la organización cívica de Londres, cuyos privilegios deseaban obtener todas las demás ciudades de menor importancia, entraron de este modo, como partes componentes los elementos de administración local que contienen el municipio, el hundred, distrito y el shire, condado. Por tanto, constitucionalmente, Londres fué por sí sola un mundo en pequeño, y aunque en menor escala, lo mismo pudo decirse respecto de otras ciudades y boroughs que con posterioridad obtuvieron la misma especie de organización, como por ejemplo, York y Newcastle, Lincoln y Norwich, Southampton y Bristol.

En tales boroughs ó ciudades todas las clases sociales entraron en íntimo contacto: barones y caballeros, sacerdotes y monjes, mercaderes y artesanos, trabajadores libres y siervos. Pero el comercio y la industria, que tanta influencia tienen siempre en el crecimiento de la ciudad, asumieron la primera autoridad y dirección del gobierno. De antaño, los mercaderes y artesanos estimaron conveniente unirse en gremios

ó hermandades, á fin de proteger sus personas y bienes de los insultos y robos de los grandes Señores, y de los arbitrarios vasallos militares de éstos. Por consiguiente, se formaron gremios ú «honorables compañías» de especieros, pescadores, carniceros, tejedores, sastres, ferreteros, carpinteros, talabarteros, armeros, agujeteros, etc. En las grandes ciudades los gremios propendieron á confederarse y formar grandes «gremios unidos» ó «gremios de villa,» los cuales al fin llegaron á tener en sus manos la dirección del gobierno urbano. En Londres este proceso quedó concluído en el discurso del siglo XIII. Era necesario formar parte de algún gremio para gozar de los privilegios inherentes á la ciudadanía. El palacio de los gremios se convirtió en consistorio. Los «aldermen,» ó jefes de los diversos gremios, llegaron á serlo de los diversos barrios. Había una cámara representativa ó «concejo común» nombrado por los ciudadanos. Los «aldermen» ó patrones y el «Concejo Común» celebraban sus asambleas en el palacio de los gremios, bajo la presidencia del magistrado principal ó «jefe de puerto,» quien por estos tiempos había tomado ya, siguiendo la moda de la época, el nombre francés de «mayor.» Como Londres había llegado á ser un mundo en pequeño, su gobierno urbano reproducía, aunque en corta escala, el gobierno nacional: el mayor correspondía al rey; la cámara aristocrática de los patrones (aldermen), á la Cámara de los Lores y el Concejo Común, democrático, á la Cámara de los Comunes. Más exactamente, pudiera compararse el «aldermen» ó Cámara de los Patrones con el Senado Federal de los Estados Unidos; puesto que los patrones representan los barrios, en tanto que el Concejo Común representa á los ciudadanos.

El Mayor,
los Regidores
y el concejo
común.

Esta constitución, así perfeccionada, en la ciudad de Londres hace seiscientos años, se conserva hasta la fecha sin cambio esencial alguno. Los votantes están repartidos formando compañías que representan los antiguos gremios. Cada año eligen á uno de los patrones para que desempeñe el puesto de «lord-mayor» el cual, dentro de la

La ciudad
de Londres.

ciudad, tiene precedencia inmediatamente después del rey y antes de la familia real; en cualquiera otra parte ocupa el rango de conde, lo cual indica que la ciudad de Londres equivale por sí sola, á un condado, y con igual significación, desempeña los cargos de lord lugarteniente de la ciudad y de juez de paz. Los veintiséis patrones, uno por cada barrio, son electos popularmente, y su votación se hace con las mismas formas y condiciones que la de los miembros del parlamento; cada uno de ellos es juez de paz. El Concejo Común está formado de 206 miembros, electos popularmente también, y tiene poder legislativo prácticamente supremo en la ciudad; puesto que el parlamento ni siquiera piensa intervenir en él. El gobierno urbano organizado de esta manera es uno de los más limpios y eficaces del mundo.

El desenvolvimiento de las otras ciudades y «boroughs» ingleses fué de tal manera análogo al de Londres, que los gremios mercantiles se hicieron preponderantes, y el gobierno por medio de un mayor, y cámara de patrones y concejo común llegó á hacerse el tipo más general. Como tenían jueces y jerifes propios y por tanto no estaban obligados á salir de su recinto para obtener justicia, ni para exigir el cumplimiento de sus contratos, ni reprimir los delitos, fueron muy eficazmente cuerpos autónomos y en muchos períodos turbulentos sirvieron de firme baluarte á las libertades inglesas. A la fuerza de sus torreadas murallas, añadía la abundancia de sus recursos, y así fué que no pudiendo, por otro medio, precaverse de las usurpaciones de los Señores y del rey, recurrió al de la compra. Evitaban, generalmente, las contribuciones arbitrarias por medio de contratos que celebraban con el tesoro real en virtud de los cuales se fijaban aquellas en una cantidad determinada, conocida con el nombre de «firma burgi.» Hemos notado ya que Enrique I confirmó á Londres el privilegio de elegir su propio jerife. Londres había estado pronta á reconocerle sus derechos á la corona, y tal sostén, en días en que la sucesión no estaba bien arreglada, no podía pasar desentendido

Las ciudades inglesas como baluartes de la libertad.

para ningún rey prudente, quien, por tanto, estaba obligado á hacer alguna merced especial. Jamás rey alguno pudo usurpar las libertades de Londres, y aun en peores épocas, esta ciudad siempre ha sido una verdadera república con sentimientos republicanamente liberales. Si Jorge III hubiera podido guiarse por los consejos de Londres, tal cual le fueron dados por Beckford, mayor de esa ciudad, las colonias americanas no se hubieran rebelado.

La parte más notable de la participación que tomaron los «boroughs» y las ciudades en el sostenimiento de la libertad inglesa, data del siglo XIII, cuando la nación vagamente luchaba por el establecimiento de un gobierno representativo nacional, como medio de moderar el poder de la corona. En esta memorable lucha, cuyos resultados prefiguraron en cierto sentido la forma que cinco siglos más tarde habían de adoptar los Estados Unidos, las ciudades y los «boroughs» sostuvieron á Simón de Montfort, capitán del partido popular y uno de los héroes y mártires más notables de la libertad inglesa.

Consiguientemente, en la mañana de su victoria decisiva, alcanzada en Lewes el año de 1264, y cuando se halló por un momento dueño de Inglaterra,

Simón de Montfort y las ciudades.

Simón de Montfort y las ciudades.
rra, como Cromweell lo estuvo cuatro siglos después, Simón convocó un parlamento para ventilar los asuntos del reino, y á él invitó, junto con los Señores feudales, quienes concurrían por derecho hereditario, á dos diputados electivos, por cada uno de los condados rurales y aun á dos diputados también, igualmente electivos, por cada ciudad ó «borough.» La reunión de los diputados rurales con los urbanos en este parlamento, instalado en 1265, unió á todas las partes de Inglaterra en un gran cuerpo representativo, la Cámara de los Comunes, es decir, «de los que tienen intereses comunes;» y por este medio, el pueblo adquirió poder bastante para hacer fracasar todo propósito encaminado á establecer el gobierno irresponsable de la corona, que es lo que llamamos despotismo.

Del estudio de la historia primitiva de las ciudades y «bo-

roughs» ingleses, resulta que á pesar de la espléndida labor que consumaron á favor del pueblo inglés en general, no siempre lograron conservar intactas sus propias libertades. Es

cierto que Londres, siempre y en toda ocasión se portó como verdadera república representativa; pero en muchas ciudades inglesas, durante la época Tudor y la de los Estuardos, el mayor y los patrones

«aldermen» fraguaron maquinaciones enderezadas á dispensarse de la elección popular y, con esto, llegaron á hacerse «corporaciones cerradas» ó sean cuerpos oligárquicos que se perpetúan por sí mismos. Durante el reinado de Jaime I, hubo cierta proclividad hacia esa especie de gobierno irresponsable; y los puritanos que arribaron á las playas de la bahía de Massachusetts abrigaban cierto sentimiento de revolución contra tales prácticas. Esto sin duda vino á prestar un apoyo más al sistema que adoptaron de organizarse en municipios libres y autónomos. Los abusos oligárquicos en las ciudades y «boroughs» ingleses subsistieron hasta que la ley de Reforma Municipal de 1835 vino á extirparlos.

Los primeros gobiernos urbanos establecidos en América se organizaron imitando, á sabiendas, las instituciones inglesas correspondientes. En los Estados Unidos, el gobierno urbano más antiguo es el de Nueva York. Poco después de to-

mada la ciudad á los holandeses, en 1664, el nuevo gobernador, coronel Nichols, puso fin á la forma holandesa de gobierno, y nombró un mayor, cinco «aldermen» ó regidores y un jerife. Estos funcionarios

nombraban los empleados inferiores, tales como alguaciles, etc., etc., y poco ó nada se dejó á la elección popular; pero en el año de 1686, bajo el gobernador Dongan, se otorgó á Nueva York el título de ciudad y se la organizó como tal. Su constitución guardó muy especial analogía con la de Norwich, entonces la tercera ciudad de Inglaterra, tanto por su extensión, como por su importancia. Dividióse la ciudad de Nueva York en seis demarcaciones. El cuerpo gubernativo estaba compuesto de un mayor, un magistrado, el secretario

municipal, seis regidores y seis auxiliares. Todas las tierras no poseídas por particulares, quedaron adjudicadas á dicho cuerpo, el cual pagaba anualmente, en cambio, una piel de castor al tesoro real; lo cual fué un residuo del antiguo tributo ó «firma burgi.» Diósele á esta ciudad el carácter de condado, y por consiguiente, desde ese momento tuvo su tribunal, su jerife, coroner y su gran condestable. Había otros funcionarios: el tesorero, siete condestables inferiores, un macero del rey, un inspector de mercados, encargado de revisar las pesas y medidas y castigar las infracciones cometidas en el uso de ellas. El magistrado, quien como hemos visto era uno de los que integraban el cuerpo gubernativo, tenía el carácter de juez principal. El pueblo elegía anualmente á los regidores, auxiliares y condestables; pero el mayor y el jerife eran nombrados por el gobernador. El magistrado, el secretario, el inspector del mercado debían ser nombrados por el rey; pero en el caso de que éste dejase de hacerlo, los nombraba el gobernador. El gran condestable era nombrado por el mayor; el tesorero, por el mayor, los regidores y los auxiliares; quienes unidos parecían corresponder al concejo común ordinario. El mayor, el magistrado y los regidores, sin los auxiliares, formaban un cuerpo judicial, el cual se integraba una vez por semana para conocer de los pleitos comunes; en unión de los auxiliares, formaba un cuerpo legislativo facultado para expedir leyes locales.

Aunque esta Carta facultaba imperfectamente el gobierno autónomo, sin embargo, el pueblo pudo regirse por ella durante ciento treinta y cinco años, hasta 1821. Antes de la Independencia sólo se había logrado obtener algunas modificaciones sin importancia, especialmente en la llamada Carta Montgomerie, de 1730. Cuando el ejército inglés tomó la ciudad, en 1776, fué puesta bajo la ley marcial, y continuó en tal estado hasta la retirada de dichas fuerzas, la cual se verificó en Noviembre de 1783. Durante esos siete años Nueva York no fué una morada confortable. Desde 1783 se restableció el gobierno urbano anterior, con la excepción de que el Estado

de Nueva York asumió la tutela desempeñada primitivamente por la corona británica. Desde entonces, el mayor y el magistrado, el secretario y el jerife fueron nombrados por un «concejo de nombramientos», compuesto del gobernador y cuatro senadores. Pero este sistema no dió buenos resultados, y la Constitución de 1821 confirió al pueblo la facultad de elegir á su jerife y secretario, dejando al concejo común la de elegir mayor. El nombramiento del magistrado fué el único que quedó dentro de las facultades del gobernador... Así, pues, menos de cuarenta años después de la Guerra de Independencia la ciudad de Nueva York logró ser tan completamente autónoma, como la de Londres. En 1857, como más tarde veremos, esta autonomía fué grandemente limitada, con resultados más ó menos desastrosos.

Los gobiernos urbanos que se organizaron en las colonias americanas, inmediatamente después del de Nueva York, fueron el de Filadelfia y el de Anapolis; las cuales obtuvieron título de ciudad en 1701 y 1808, respectivamente. Ambos gobiernos se formaron á semejanza del despreciable modelo generalmente adoptado en Inglaterra, y tanto en la una, como en la otra de las ciudades mencionadas hubo un mayor, un magistrado, regidores y concejo común constituídos de manera tal, que formaban una «corporación oligárgica.» Los abusos consiguientes de tal organización no fueron tan graves como en Inglaterra, probablemente á causa de la pequeñez de las ciudades. Pero en el discurso de los años vinieron á patentizarse los vicios del sistema, sobre todo en Filadelfia, cuya población había aumentado. Pero como el pueblo no tenía derecho de elegir el personal del gobierno, ni aun á uno solo siquiera de los miembros que lo formaban, natural y justamente desconfiaba de ellos, y consiguió, por medio de la legislatura, limitarles sus facultades de imponer contribuciones, hasta grado tal, que les fué imposible, realmente, reparar las calles, alumbrarlas y tener un cuerpo adecuado de policía. Tratóse de suplir estas deficiencias creando concejos de comisarios, uno para pavi-

Gobierno
urbano de Fi-
ladelfia (1701-
1708.

mentos y desagües, otro para alumbrados y policía, otro para bomberos, etc. Con este proceder tanto se dividió y repartió la responsabilidad, y se suscitaron tantas y tantas rivalidades y disputas entre el cuerpo gubernativo y los diferentes concejos, que el resultado final fué el caos. El descontento era general; habitualmente se malgastaban los fondos públicos y aun á veces se les robaba. En 1789 quedó abolida la corporación oligárgica, y de allí en adelante los regidores y el concejo común fueron electos por los ciudadanos; el mayor, por los regidores, quienes no podían optar por ninguno de ellos mismos, y el magistrado lo fué por el mayor y los regidores. Así se aseguró Filadelfia un gobierno representativo.

Estos ejemplos de Nueva York y Filadelfia dan á conocer suficientemente los comienzos del gobierno urbano en los Estados Unidos; en ambos casos se copió el sistema inglés; pero de una época en que el gobierno urbano estaba lástimosamente corrompido. No se copió á la república libre de Londres, con sus tradiciones de honor civil y de espíritu público sagaz; sino el imperfecto sistema republicano ó las oligarquías que imperaban en los demás «boroughs» ingleses, á la sombra de las sucias intrigas políticas y de la corrupción que caracteriza el período de los Estuardos. Generalmente se admite que aun en la actualidad el gobierno de las ciudades americanas dista mucho de ser satisfactorio. Es digno de observarse que las ciudades que tuvieron gobiernos municipales antes de la Revolución, no conservaron ni tradición siquiera de buen gobierno, no obstante que siempre han prestado un gran contingente de hombres aptos é inteligentes. Y la dificultad, en la época colonial, fué claramente la falta de autonomía adecuada, la falta de responsabilidad de los mandatarios públicos para con su mandante, el pueblo.

Ausencia de tradiciones de buen gobierno.

CUESTIONES SOBRE EL TEXTO.

1. Cuál fué el origen de los «casters» ó «chesters» que existen en la Inglaterra actual.
2. Explicad el desarrollo del borough inglés hasta que llegó á convertirse en una especie de «hundred» distrito.
3. Comparad este borough con el hundred por lo que respecta á la administración de justicia.
4. Explicad el desarrollo posterior del borough en los casos en que llegó á convertirse en condado.
5. Explicad este desenvolvimiento tomando como ejemplo á Londres, y mostrando cómo los elementos del municipio, del hundred y del condado entraron en su organización cívica.
6. Explicad el origen y fines de los diversos gremios.
7. Comparad el gobierno de Londres con el de la Gran Bretaña ó los Estados Unidos.
8. Hablad acerca del Lord mayor, de los regidores y concejales de Londres.
9. Distinguid entre Londres como ciudad, y Londres como metrópoli.
10. Mostrad cómo las ciudades y boroughs ingleses llegaron á ser los baluartes de la libertad por sus facilidades para obtener justicia, por lo fuerte de sus murallas y la extensión de sus recursos.
11. Comparad el poderío de Londres con el del trono.
12. Qué progreso notable se verificó en el gobierno bajo la dirección de Simón de Montfort.
13. Qué abusos había en el gobierno de muchas de las ciudades inglesas.
14. Cuál fué la actitud de los puritanos respecto de tales abusos.
15. Hablad acerca del gobierno de la ciudad de Nueva York:
 - a. La Carta de 1686.

- b. La corporación gubernativa.
 - c. Las tierras públicas.
 - d. Los privilegios de la ciudad, como condado.
 - e. Las funciones judiciales.
 - f. La ley marcial.
 - g. La Carta de 1821.
16. Hablad acerca del gobierno de Filadelfia:
- a. El gobierno que le sirvió de modelo.
 - b. Los vicios del sistema que adoptó.
 - c. La intervención legislativa que tal sistema provocó.
 - d. La división de la responsabilidad y los resultados de tal división.
 - e. La naturaleza de los cambios verificados en 1789.
17. ¿Por qué en las antiguas ciudades americanas faltan las tradiciones de buen gobierno?

3. El Gobierno Urbano en los Estados Unidos.

Conviene principiar esta materia preguntándonos qué es lo que racionalmente debemos esperar en la actualidad del gobierno de una ciudad. Aunque cabe diferencia de opiniones, podemos sin embargo convenir á lo menos en la siguiente respuesta: La ciudad moderna debe ser un lugar seguro en que vivir y tener propiedad. Un momento de reflexión basta para mostrarnos cuán grande y variada es la responsabilidad que esto impone al gobierno. Debe haber un cuerpo adecuado de policía y un cuerpo perfectamente organizado de bomberos para incendio. Debe haber un consejo de salubridad que fomente las buenas condiciones sanitarias é impida la propagación de las enfermedades contagiosas. Este departamento debe disponer de todos los recursos de la ciencia moderna. Además, la ciudad debe tener un sistema completo de albañales, y debe determinarse el uso á que se destinen las aguas sucias y la

Actividades municipales.

a. Protección

basura.¹ Las calles deben conservarse en estado de limpieza, debe vigilarse más ó menos la calidad de los alimentos, las condiciones de las casas, mercados y mataderos. Finalmente, las ciudades toman medidas respecto de sus pobres. Otro conjunto de actividades que la mayoría de nosotros con- vendrá en atribuir á la ciudad moderna, son las llamadas funciones de utilidad. La ciudad debe ser un lugar adecuado en

b. Conve- que vivir y girar nuestros negocios. En primer lu-
niencia. gar y sobre todas las cosas debe hacerse la con-
veniente dotación del agua necesaria para los usos domésti-
cos, para los usos de las empresas y para los usos públicos.²
El gobierno puede suministrar, y generalmente suministra el
agua; pero á veces simplemente vigila y cautela á alguna
compañía privada encargada de hacerlo. Realmente, corres-
ponde á las funciones de protección el que el agua potable
sea pura. En segundo lugar, debe haber un número suficiente

1 En Shoreditch, un curato de Londres, las basuras y desperdicios se consumen en un crematorio central, conocido como un destructor de polvo, y sirven para generar electricidad que se emplea en el alumbrado de esa parte de la ciudad, para calentar los baños públicos, lavaderos, y la biblioteca de Shoreditch.

Otras ciudades, de las cuales Berlín es un notable ejemplo, han formado haciendas que se abonan con las aguas de los albañales, que se envían á los campos por medio de bombas, fertilizando así extensiones de tierras áridas, que quedan de ese modo en condiciones de producir copiosas cosechas. Por estos y otros análogos procedimientos, las municipalidades progresistas hacen de los desperdicios una fuente de utilidad, al propio tiempo que disponiendo de ellos limpian la ciudad.

2 Glasgow toma su agua del hermoso lugar denominado «Loch Katarine,» situado á una distancia de treinta millas, y obtiene de allí un caudal inagotable de agua pura, suficiente no sólo para los usos domésticos; sino aun para los industriales y municipales; Manchester ha tenido que tomarla del lago Thirlmere, en el «English Lake Country,» á cien millas de distancia. No menos interesantes son los ejemplos de Boston que se apropió las aldeas de Boylston y West Boylston con objeto de disponer de su dotación de aguas; y el proyecto de Nueva York de recurrir á los lagos de los Adirondacks ó Catskills.

de calles convenientemente dispuestas, á efecto de que satisfagan las necesidades del tráfico urbano. Las calles deben estar bien pavimentadas y desecadas. Nada distingue mejor una municipalidad progresista de otra retrógrada como el carácter del sistema de calles. Los grandes «boulevards» de París son un caso notable á este respecto.¹ Si el tamaño de la ciudad requiere un servicio público de transporte, la municipalidad debe establecer una vigilancia y cautela estrictas sobre la compañía, ó bien, puede ser la dueña y directora del sistema, como en el caso de Glasgow. Lo mismo sucede con el alumbrado de la ciudad. Estas funciones conciernen tan de cerca al bienestar material del pueblo, que el descuido de ellas puede trastornar seriamente; si no paralizar los intereses económicos de la ciudad.

Colocamos en este lugar el sistema de funciones de que vamos á ocuparnos á continuación, no porque necesariamente siga á los anteriores por razón de su importancia c. Belleza. sino porque universalmente se considera deseable. La ciudad moderna debe ser un lugar hermoso en que vivir.² La archi-

1 París fué la primera gran municipalidad que mostró el valor de las anchas avenidas, estilo de parque. Su ejemplo ha tenido muchos imitadores.

2 ¿Qué fin tan digno es, pues, para el esfuerzo individual y asociado el arte municipal? ¿Puede algún hombre, alguna mujer, algún club de mujeres, ó alguna organización cívica consagrarse á fines más elevados? ¿Por cuántos lados, el moral, el físico, el intelectual, el político y el económico, el esfuerzo por la belleza en las villas y ciudades toca al bienestar de la humanidad? ¡No es un nuevo sueño! Las varias civilizaciones del pasado dejaron en sus ciudades el recuerdo de su arte. Las juzgamos (egipcia, griega, romana, medioeval), por el grado de su cultura urbana, y no consideramos que nosotros seremos de la propia manera juzgados. Tan sólo ha habido un momento de olvido, lo nuevo de nuestro país y las tendencias al comercialismo hicieron descuidar por un momento el arte cívico. Ya hemos comenzado á recordar y al recordar esforcémonos, por mil razones, en realizar la visión de artista y de poeta de la humanidad elegante: el sueño de ciudades hermosas. En la Biblia misma el progreso de la humanidad se pinta como finali-

ectura de sus edificios públicos debe llamar la atención y ser adecuada; y aun debe ejercerse cierta vigilancia respecto de los edificios privados. El aspecto cultivado de sus parques y avenidas debe tratar de llegar al sumun de las posibilidades estéticas. Debe reglamentarse estrictamente la colocación de anuncios de mal aspecto, de postes y alambres elevados. Los monumentos públicos deben ser genuinas obras de artes, y deben previamente sufrir el juicio de una comisión de artes muy competente.

Del declarar que una ciudad debe ser un lugar hermoso hay corta distancia, que á menudo se salva, al pedir que sea en otros sentidos un lugar de recreo en que vivir. Es muy dis-
 d. Recreo. cutido aún hasta qué punto la ciudad debe facilitar recreos á sus habitantes; sin embargo, pocos llegan hasta el grado de pretender un sistema de parques recreativos, parques para adultos y patios de juego para niños. Los baños públicos y tanques para natación son de día en día más comunes, y á esto pueden agregarse muchas otras facilidades¹ encaminadas á fomentar la salud y placer del pueblo.

En seguida viene la materia de educación. Algunos sostienen que la ciudad debería concretarse á seguir la ley del Estado sobre instrucción primaria. Otros piensan que la ciudad
 e. Educación debe ser por sí misma un centro de educación de creciente importancia, y esta opinión es en la actualidad la más popular. No sólo se establece un sistema educativo completo desde el kindergarten hasta la escuela superior, sino que se abren clases para los que adolecen de algún defecto orgánico, se establecen á veces escuelas técnicas y comerciales, jardines escolares, clases de vacaciones; las bibliotecas públicas son frecuentes; los museos son de más en más neces-

zando en una ciudad celestial, después de haberse iniciado en un jardín.
 —*Carlos Mulford Robinson*. «The Improvement of Towns and Cities» p. 292.

¹ Los gimnasios al aire libre son comunes. Bajo la administración del Mayor Quincy se estableció en una de las islas de la bahía de Boston un campo municipal para muchachos.

rios, y algunas municipales han llegado hasta organizar conferencias y conciertos para el pueblo.

Algunas ciudades han hecho extensivas sus actividades al campo que puede llamarse, del esfuerzo humanitario y caritativo.¹ Se ha principiado á construir obradores de madera para dar trabajo á los que no lo tienen, y se han proyectado casas y habitaciones modelo. Muchas ciudades inglesas tienen lavaderos en los cuales la gente pobre puede limpiar sus ropas á ínfimo precio.² Estas innovaciones parecen á muchos una extensión imprudente de las funciones de la ciudad; para otros son el criterio para juzgar de la ilustración de ella. Si tales funciones pueden cumplirse de manera que hagan mejor la vida, sin debilitar en los beneficiarios la confianza en sí mismos; parece que no merece más objeciones que las que pudieran hacerse á las enumeradas en los anteriores párrafos.

No habemos agotado la lista de las funciones municipales; pero las que dejamos apuntadas bastan para revelarnos algo la embrollada multitud y diversidad de detalles concernientes al gobierno urbano. La ciudad moderna ha llegado á ser una gran corporación, que desempeña una grande y ramificada empresa. No es de extrañarse, por consiguiente, que la organización del gobierno urbano sea materia de grande importancia, de la cual vamos á seguir ocupándonos.

1 En las ciudades de los Estados Unidos ha habido un gran movimiento, durante recientes tiempos aciagos, en el sentido de festinar las mejoras públicas necesarias con objeto de dar trabajo á los que carecían de él, y al propio tiempo aprovechar lo bajo de los precios en beneficio del público.—*Wilcox*. «The Study of City Government,» p. 40.

2 En muchas municipalidades británicas, los lavaderos públicos se han establecido con el objeto de satisfacer las necesidades de los habitantes de alojamientos compuestos de uno ó dos cuartos. Contienen departamentos limpios, bien ventilados é higiénicos, y están dotados de todas las facilidades modernas para el lavado, secado y planchado. Una mujer en tres horas puede hacer en ellas el lavado y planchado de toda su familia, y paga menos de lo que hubiera gastado en fuego solamente si lo hubiera hecho en su casa, y además, se evita de tener en su habitación el vapor, el calor y los malos olores inevitables en el día de lavado.

Los gobiernos municipales americanos derivan su autoridad de la legislatura del Estado, la cual ó bien les otorga una Carta especial ó les permite organizarse conforme á las prescripciones de una ley general.¹ Están organizados, en su mayor parte, conforme á un mismo plan general, aunque con muchas variaciones en sus detalles. Las tres ramas del gobierno: legislativo, ejecutivo y judicial están definidas por los otros gobiernos locales hasta aquí descritos.

El cuerpo legislativo es el consejo urbano, compuesto de una ó dos cámaras. Cuando sucede esto último, generalmente la cámara alta se denomina «consejo de regidores,» y la baja «consejo común.» A veces la ciudad en conjunto elige una parte del consejo mediante una boleta general; pero por lo común los miembros de dicho consejo representan los distritos ó barrios de la ciudad en que viven. Por regla general, los miembros celebran sesiones semanarias para el despacho de los negocios. En estas sesiones expiden leyes y reglamentos locales correspondientes á las leyes municipales de la villa; fijan la policía de la ciudad, determinan las obras públicas y mejoras permanentes que deban realizarse, otorgan concesiones á compañías privadas que soliciten el uso de las calles para ferrocarriles urbanos y otras utilidades públicas, y finalmente, hacen los presupuestos para los gastos urbanos. El carácter y extensión de los poderes del consejo depende de la autonomía que se hubiere permitido en la Carta de la ciudad. A menudo esto ha sido inapropósito para satisfacer las necesidades peculiares de la comunidad. La legislatura del Estado, por la parte que toma en la legislación, ha disminuído la importancia é influencia del consejo, y por consiguiente lo ha

1 En Missouri, California, Washington y Minnesota la constitución del Estado les permite redactar sus propias Cartas, las cuales, sin embargo, deben someterse á la ratificación de la Legislatura.

hecho menos atractivo, como esfera de utilidad, á los hombres prominentes de la comunidad.

El Jefe nominal del departamento ejecutivo es el Mayor, el cual es electo por los electores de la ciudad y desempeña su puesto por dos años generalmente, aunque á veces por uno y otras por tres; en pocas ciudades, especialmente en San Luis y Filadelfia, por cuatro, y en Jersey hasta por cinco. El Mayor tiene bajo su dependencia varios jefes de sección: comisionados de calles, asesores, protectores de pobres, etc., los cuales unas veces son electos por los ciudadanos y otras nombrados por el Mayor ó el consejo urbano, ó por ambos. Además de sus funciones legislativas, el consejo ejerce por medio de sus comisiones, cierta vigilancia sobre los jefes de las secciones del departamento ejecutivo. Por lo cual puede haber comisiones de calles, de edificios públicos, de parques y casas de beneficencia, ó de cualquiera otra cosa concerniente al gobierno municipal. Los jefes de sección están en condiciones de ser independientes los unos de los otros y de no estar en común sujetos á nadie. El Mayor, cuando los nombra, generalmente lo hace con la sujeción de que sus nombramientos sean aprobados por el consejo urbano. Por lo común, el Mayor nunca es miembro del Consejo, pero puede vetar las resoluciones de éste, las cuales no obstante su veto pasan con una mayoría superior de dos tercios ó más.¹ El Mayor, tal cual lo habemos descrito, es un ejecutivo débil. Durante los últimos veinte años ha habido una tendencia creciente en el sentido de investirlo de mayores poderes.

Finalmente, la organización del gobierno urbano se completa con la formación de tribunales municipales ó de policía. Los jueces que los desempeñan son á veces nombrados por

¹ En varias ciudades se requiere una mayoría superior de los dos tercios para nulificar el veto. En Bridgeport, Connecticut, el Mayor tiene tan sólo el veto suspensivo; y una simple mayoría puede, sobre su veto, expedir alguna resolución. Fairlie. Administración Municipal, página 417.

el gobernador del Estado durante toda su vida ó mientras observaren buena conducta; pero ordinariamente son electos por los ciudadanos para cortos períodos. Estos tribunales, necesarios á causa de la mayor complejidad de las relaciones sociales que existen en una ciudad, castigan las violaciones reglamentarias y las perturbaciones del orden público, en una vía más sumaria que la que comúnmente se usa en los otros tribunales. Pero con todo, son siempre una parte del poder judicial del Estado, con jurisdicción privativa tanto civil, como criminal. Puede apelarse de sus resoluciones para ante los tribunales superiores.

Los gobiernos urbanos, así organizados, son á veces como gobiernos de Estado en miniatura. La relación del Mayor con el consejo es análoga á la que el gobernador guarda con la Legislatura del Estado, ó el Presidente con el Congreso nacional.¹ En teoría, nada puede ser más republicano ó más distinto de gobiernos urbanos tales como los de Nueva York y Filadelfia antes de la Revolución. Con todo en la práctica no funciona bien. Nuestro gobierno republicano, que con ciertas salvedades, parece admirablemente adaptado á los distritos rurales, á los Estados y á la Nación, notoriamente no ha tenido el propio éxito aplicado á las ciudades.

Son republicanos en su forma; pero con todo no funcionan bien.

Con todo, según todas las probabilidades, nuestras ciudades están destinadas á crecer en número y extensión. Impórtanos, por consiguiente, estudiarlas, como fuente de problemas en los cuales ni siquiera se pensaba hace cien años, cuando se elaboró nuestra teoría general del gobierno; pero que, debemos tener la esperanza de resolver, mediante las enseñanzas de la experiencia, de la propia manera como hemos llevado á feliz término otras muchas empresas. Mas antes de considerar los defec-

1 La centralización de la responsabilidad administrativa en el Mayor por algunas Cartas recientes, es una imitación de nuestro sistema nacional. La división de la responsabilidad administrativa entre las secciones urbanas independientes y consejos es una imitación del sistema republicano. Wilcox. El Estudio del Gobierno Urbano, p. 192.

tos concretos de nuestros gobiernos urbanos, conviene señalar algunas de las dificultades peculiares del problema, á fin de notar por qué era de esperarse, hasta la fecha, que fuésemos menos felices en la administración de nuestras grandes ciudades, que en la de nuestras comunidades rurales, la de nuestros Estados, ó la de nuestra Nación.

En primer lugar el problema es enteramente nuevo y nos ha sorprendido desprevenidos. En la época en que Washington entró á la presidencia no había grandes ciudades en los Estados Unidos. Filadelfia tenía una población de 42,000 habitantes, Nueva York de 33,000, Boston, la tercera, de 18,000, que no era aún ciudad. Después venía Baltimore con 13,000, Brookling era entonces tan sólo un pueblecillo de 1,600 almas. Actualmente Nueva York, la más grande, tiene 3.500,000; Filadelfia tiene más de 1.250,000; Boston cerca de 600,000 y Baltimore más de 500,000, y á esto agréguese la rapidez con que se han formado nuevas ciudades. Apenas se hace necesario citar los casos más notables: por ejemplo, Chicago con 4,000 habitantes en 1840 y más de 1.600,000 en 1900; ó Denver, con sus millas de hermosas calles y de almacenes, y sin un sólo habitante nativo que haya llegado á los cincuenta años. En 1790 el 3% de las personas que vivían en ciudades de 8,000 habitantes ó más; en 1900, el 33%, en tanto que el 47% vivía en ciudades ó aldeas incorporadas; es decir, que cerca de la mitad de la población del país puede clasificarse en la actualidad como población urbana. Este hecho basta por sí sólo para poner de manifiesto la importancia suprema del problema municipal. Este tremendo desenvolvimiento, no peculiar de los Estados Unidos; sino resultado de los grandes cambios industriales, nos sorprendió menos preparados, á causa de nuestra inexperiencia, para resolver los problemas que consigo traía, que á las viejas y más organizadas y más autocráticas municipalidades de Europa.

Este crecimiento rápido ha traído algunas consecuencias.

Se plantean algunas dificultades.

Rápido crecimiento de las ciudades americanas.

En primer lugar, motiva que la ciudad haga grandes desembolsos de dinero á fin de obtener resultados inmediatos: en las obras públicas habrá de preferirse la rapidez á la perfección, deberán hacerse violentamente los pavimentos, albañales y depósitos en general, aún cuando sea conforme á proyectos inadecuados y se les construya imperfectamente; y con esto sucede que poco tiempo después es necesario construir-

a. Falta de perfección. los de nuevo. Estas condiciones de premura, como es de esperarse, aumentan las tentaciones al delito, y aumentan las posibilidades de error de opinión, de

b. Error de opinión. parte de los hombres que manejan los caudales públicos. De aquí que el rápido crecimiento de una ciudad, y especialmente de una ciudad nueva, al requerir la construcción inmediata de cierta cantidad de obras públicas, casi siempre hace necesaria la celebración de empréstitos, y

c. Fuertes contribuciones. las deudas significan fuertes contribuciones. Ahorra bien, si una ciudad tiene que imponer fuertes contribuciones para pagar sus deudas, deberá suprimir algunos de sus gastos ordinarios, y el resultado de ello se hará patente en el mayor ó menor descuido y en las deficiencias que presente dicha ciudad. Finalmente, de la falta de previ-

a. Falta de previsión práctica. sión resultarán naturalmente muchos despilfarros. No es fácil predecir el crecimiento de una ciudad, ni la naturaleza de sus necesidades futuras. Además, aún cuando fuere sumamente fácil predecir los resultados, no lo es que el consejo urbano electo para el año tenga previsión práctica, sus miembros temen hacer muy onerosas las contribuciones en ese año, y son capaces de desechar como visionarias las consideraciones relativas á lo que sucederá en el curso de diez.

Para comprender mejor algunos de los recientes intentos que se han hecho en el sentido de reconstruir nuestra teoría del gobierno urbano y mejorar su funcionamiento práctico, conviene enumerar detalladamente los principales defectos de las condiciones actuales, pero hay que tener siempre presente, que esas aseveraciones generales que vamos á hacer

no son igualmente ciertas respecto de todas las ciudades, y tal vez ni aun completamente ciertas respecto de ninguna. En primer lugar, encontramos que hay, como era de esperarse, deficiencias, despilfarros, corrupción y falta de previsión. Aun el observador más superficial puede notar hasta qué grado nuestras ciudades no son lugares limpios, convenientes y hermosos en que vivir; el observador profundo encontrará además la ineptitud de los funcionarios, la desproporción alarmante entre las cantidades recaudadas por el impuesto y la devolución que de ellas se hace á la comunidad en la forma de escuelas, calles y otras utilidades públicas. Descubrirá además, que los recursos de la ciudad son mal gastados. Se permiten que pasen á individuos particulares ciertos derechos ó privilegios valiosos, como el dominio de las calles, ya porque los representantes de la comunidad tienen muy poca imaginación para prever el valor futuro de tales franquicias, ó porque desean mejorar sus fortunas políticas comerciando con los recursos de la ciudad.¹ En la historia de muchas de

1 El alumbrado de gas y eléctrico, el servicio de aguas, el servicio de trenes urbanos, son ejemplos de lo que se llama monopolios públicos. Requieren el uso de más ó menos espacio en las calles públicas ó debajo de ellas. El derecho de usar la calle de una ciudad se llama franquicia. Este negocio constituye un monopolio porque el costo original de la construcción de las obras, colocación de la vía, tubos y alambres, es tan grande, que una compañía ya establecida puede fácilmente hacer fracasar á otra rival. La ciudad debe contentarse con tener la vigilancia de estas corporaciones de utilidad pública, tal cual se sugiere en el texto, pero han logrado conseguir por medio de la corrupción tanta influencia sobre el consejo urbano, que muchos en vista de ello opinan porque la ciudad misma tenga sus líneas de servicio público. La propiedad pública se ha practicado muy poco en este país, con excepción del servicio de aguas. En otros países es común, aunque no universal. Los que se oponen á ella, dicen: Primero, que alteraría, pero no suprimiría las oportunidades para la corrupción. Que ciertamente, una empresa de magnitud financiera tal como la explotación de una línea de tranvías ó de una planta de luz eléctrica desmoralizaría la mayor parte de las administraciones municipales. Segundo, que los miembros de nuestros gobiernos urbanos no son ni por su habilidad natural, ni

nuestras ciudades americanas figuran á menudo las palabras ineptitud oficial, descuido, avaricia y corrupción.

Si busca las causas de estos males, las halla en el método pernicioso como se hace la elección de los funcionarios pú-

La causa blicos. Por ejemplo, á menudo un candidato para de ello. Mayor ó concejal, es electo no por sus méritos, sino

por las promesas de recompensar á sus partidarios dándoles los puestos públicos que tiene á su disposición. Esta práctica que convierte la elección de los mandatarios del pueblo en

El sistema una lucha por el pillaje, se llama acertadamente del despojo. el sistema del despojo. Mediante él, los principales

puestos públicos electivos no son para aquellos que miran por el bienestar del pueblo, sino para los que ambicionan tener en sus manos el gobierno de la ciudad y el manejo de las rentas; y los subordinados reciben sus nombramientos, no por que sean los más aptos por su educación ó por su experiencia para desempeñar bien la labor que les corresponde, sino como recompensa de un servicio político.

por su posición respecto de la administración pública, los hombres aptos para manejar económica y hábilmente una grande empresa. Tercero, que el resultado de la propiedad pública serían la continuación, si no el aumento de la corrupción, mal servicio, extravagancia, tarifas elevadas, y un despotismo peor que el de las compañías privadas.

Los que abogan por la propiedad pública contestan que no hay medio mejor de despertar el interés público hacia el gobierno, y con ello, asegurar la elección de personas honradas y aptas para funcionarios, que aumentar el poder y responsabilidad del gobierno en asuntos que conciernen vitalmente al promedio de los electores. La propiedad pública, dicen, no es la salvación de los monopolios públicos únicamente, sino también del gobierno municipal.

Es absolutamente inevitable que la ciudad ejerza cierta vigilancia sobre las corporaciones que ministran utilidades públicas. Es inevitable también (porque así es la naturaleza humana), que estas corporaciones se abstengan de entrar en la política, á fin de impedir que esa vigilancia tome formas hostiles á sus intereses. Una particularidad de la situación, es que los elementos más poderosos de la comunidad están directa ó indirectamente interesados en estas corporaciones privadas.

Ely.—«La Ciudad Futura.»

Hechos como éste nos conducen á parafrasear la explicación del caballero calcetero de que se habla en el primer capítulo y decir que la raíz de todo el mal está en la Demasiada política. demasiada política. Por extraña perversión, la palabra que en un principio significó el conocimiento del gobierno, ha llegado á designar tan sólo los planes para apoyar la propia candidatura. En nuestras ciudades de peores condiciones, poco ó nada se ha comprendido el hecho de que «el puesto público es un mandato público.»

La confusión que hay en el espíritu del pueblo acerca de los asuntos nacionales, del Estado y locales, da otra Confusión de los asuntos locales con los nacionales. oportunidad al político. Los asuntos concernientes á la administración de los intereses que más de cerca afectan la salud, conveniencia y felicidad del pueblo es del todo independiente del buen éxito ó del fracaso de cualesquiera de los grandes partidos políticos.¹

Y con todo, frecuentemente se dice que los partidos políticos son necesarios en una democracia y que la organización efectiva del partido exige una disciplina estricta conexas con la política de todos los grados: nacional, del Estado y local. Esto es tan plausible, como que á menudo sucede que hombres de bien que difieren en opiniones respecto de la tarifa ó cualquiera otro problema nacional, quedan en la imposibilidad de obrar unidos para mejorar las condiciones locales. Otros, demasiado independientes para someterse á los corifeos políticos, son impotentes contra la organización política ó «máquina,» como se la llama. Si aspiran á algún puesto, no

1 En tales casos, los ciudadanos votan ciegamente por nombres acerca de los cuales no saben más sino que corresponden á una boleta republicana ó á una democrática. Pero, si el objeto de una elección municipal es simplemente crear un gobierno municipal ilustrado y eficaz, elegir un magistrado urbano por la sola razón de que sea republicano ó demócrata es cosa tan lamentable, cual si se le hubiere electo porque cree en la homeopatía ó porque le gustan las crisantemas.

Naturalmente desde el punto de vista de la política del partido, la cosa es diferente. Cada partido tiene su máquina elaborada para la

La ciudad pierde, en consecuencia, los servicios de muchos de sus ciudadanos más aptos.

tienen probabilidades de éxito, puesto que los políticos profesionales dominan en las primarias donde se hace el nombramiento de los candidatos; y la práctica común de elegir para consejales á individuos de demarcaciones ó barrios separados favorece la elección de politicastos que están prestos á cambiar con sus colegas favores personales y que son incapaces de remontarse á una política ó administración municipales elevadas y progresistas. Esto tiende á disgustar á muchos hombres aptos, y la ciudad, por consiguiente, pierde los servicios de ellos.

Ciertos caracteres de la organización de nuestros gobiernos urbanos han contribuído á perpetuar los males mencionados. El primero y probablemente el más desastroso de todos es la

Defectos de la organización que divide la responsabilidad entre el legislativo y el ejecutivo.

división de la autoridad entre las diferentes ramas de funcionarios urbanos, de modo tal, que se hace prácticamente imposible llamar á cuentas á ninguno de ellos ni aun por los más flagrantes ejemplos de mal gobierno. En el caso de manejos para fines políticos ha sido relativamente sencillo al consejo común descargar toda culpa sobre el mayor ó alguno de los departamentos ejecutivos y viceversa. No siempre han sido claramente definidas las funciones de los departamentos legislativo y ejecutivo. El nombramiento que hace el mayor de los funcionarios ejecutivos debe ordinariamente ser confirmado por una cámara, cuando menos, del consejo

elección de los funcionarios del Estado y de la Nación; y á fin de que la máquina conserve su máximum de efectividad, importa que trabaje en todas ocasiones, aun cuando en ellas se afecten ó no las diferencias de los partidos políticos. Al político naturalmente le importa mucho que el magistrado urbano sea republicano ó demócrata. Para él hasta la complejión política de su cartero es asunto de importancia. Pero tales ejemplos sólo prueban que la política de partido puede llevarse á extremos inconsistentes con los mejores intereses de la comunidad. En una palabra, es necesario enseñar á las organizaciones de partidos su verdadero lugar y recordarles que no son los señores, ni los amos, sino los mandatarios y los instrumentos del pueblo.—Fiske.

urbano. Estos funcionarios ejecutivos han estado también sujetos á más ó menos vigilancia de parte de las comisiones del consejo urbano. Ahora bien, este sistema de quitar al mayor el poder, le quita la responsabilidad, y hace que tal responsabilidad no resida en ninguna parte en especial. Respecto de los nombramientos el mayor y el consejo pueden llegar á celebrar cierto compromiso mutuo y á establecer un cambio recíproco de favores. Tal vez, por razones meramente privadas puede nombrarse funcionario público á algún individuo incompetente y deshonesto; y si los ciudadanos se quejaren el Mayor se excusaría diciendo que ha nombrado hombres buenos á juicio del consejo, y el consejo declararía que era su voluntad confirmar los nombramientos tan sólo con que el Mayor estuviese persuadido al hacerlos, de que eran buenos.

Así, pues, la falta de subordinación de los diferentes departamentos ejecutivos ha hecho imposible establecer la unidad de administración y fijar una política consistente ó generalmente comprensible. No ha habido un jefe responsable á quien llamar á cuentas pronta y estrictamente. Cada funcionario tiene tan atadas las manos que si algo marcha mal, él declara que no tiene la culpa de ello. La confusión ha aumentado con el hecho de dar funciones ejecutivas á las comisiones ó cámaras en vez de á funcionarios unitarios.

La responsabilidad se ha debilitado más aun por la frecuencia creciente con que la legislatura del Estado se mezcla en los asuntos urbanos. Esto se ha verificado de dos maneras: 1º La ciudad, como debe recordarse, es una creación de la Legislatura. De la Legislatura obtiene su carta, y es natural que en casos de conspícuo mal gobierno la Legislatura intervenga para corregir el mal. Se han expedido leyes, en su mayor parte sabias, limitando la deuda posible de la ciudad y en algunas ocasiones la Legislatura ha llegado hasta asumir la administración de ciertos departamentos del gobierno urbano. Los

Los diversos departamentos administrativos

La ciudad y la Legislatura del Estado.

políticos necesitan fomentar estos precedentes á fin de extender más aun su influencia sobre la ciudad, ostensiblemente por el bien de ella; pero á menudo con fines meramente de partido. ¹

2º Desde el momento en que la ciudad no tiene más poderes que los que expresamente le fueron concedidos en la Carta, debe necesariamente ocurrir á la Legislatura cuando se proyecta alguna empresa nueva, á fin de que expida una ley especial. El volumen de la legislación ha alcanzado en consecuencia tales proporciones que ha llegado á ser á la vez desmoralizadora y confusa. Dígase lo que se quiera en pro de que constantemente se ocurra á la Legislatura, la experiencia parece haber demostrado ya que el fin no justifica los medios. El promedio de las Legislaturas no es competente para cuidar debidamente del gobierno de las ciudades, ni es suficientemente desinteresado. Ese dominio aumenta inconmensurablemente, sin duda, las posibilidades de corrupción política. Un individuo recién llegado de su hacienda situada en los Adirondacks y que nada sabe acerca de los problemas concernientes á los cables eléctricos del Broadway ó á la rapidez del tránsito entre Harlem y Battery, puede fácilmente ser inducido á consentir en la legislación apetecida, con el solo hecho de que se favorezca alguna medida que en su concepto mejore el precio de su hacienda, ó tal vez ayudándolo á corromper el servicio civil y lograr que algún paisano suyo sea nombrado para desempeñar un puesto para el cual no es apto. Y la situación viene á empeorarse con el hecho de que los miembros del gobierno del Estado se sienten menos responsables hacia los ciudadanos de una ciudad determinada, de lo que se sentiría el más malo de los gobiernos locales que en ella pudieran organizarse. Y aun cuando las Legislaturas fueran competentes, para administrar los asuntos urbanos, no tienen tiempo suficiente, apremiadas como lo están por

1 La ciudad ha sido á menudo un peón de ajedrez en el juego de la política central que ha debido sacrificarse en interés de alguna supuesta ventaja política.—*Goodnow*, «Gobierno Interior Municipal,» p. 27.

otros deberes, para hacer justicia á tales materias.¹ Finalmente, la más seria de todas las objeciones está en el hecho de que tal política es mala en principio, desde el momento en que limita la capacidad autónoma de la comunidad.²

Hemos supuesto que la administración de una ciudad debe ser como la de una empresa. Pero precisamente nunca ha sido así. No puede imaginarse un contraste más notable que el que existe entre la administración de una empresa corporada próspera y el gobierno del promedio de las ciudades americanas. En la primera, hay una rara habilidad ejecutiva, una política progresista sin ser dispendiosa, hay responsabilidades particularizadas, una hábil vigilancia de los subordinados, un sistema de contabilidad que en cualquier momento revela el estado de cualesquiera de los departamentos y

1 En 1870 el número de leyes expedidas por la Legislatura de Nueva York fué de 808; de las cuales 212, ó sea más de un cuarto del total, eran relativas á las ciudades y villas. Impresas las 808 leyes formaron un volumen en octavo de cerca de 2,000 páginas, de las cuales las 212 leyes ocuparon más de 1,500. Esto explica lo que hemos dicho acerca del gran número de detalles que deben reglamentarse en el gobierno municipal. Aquí tenemos más de las tres cuartas partes del volumen de la legislación del Estado dedicado á asuntos locales, y apenas hay que decir que la mayoría de tales leyes eran más que inútiles, porque habían sido hechas con festinación y sin el estudio debido.

2 No es la intención negar que puede haber casos en los cuales el gobierno del Estado puede participar ventajosamente del gobierno urbano. Puede decirse que cuando se trata de grandes ciudades, como Nueva York ó Boston, hay muchas personas que no residen en ellas, pero que sin embargo tienen negocios ó grandes intereses en la ciudad y por ende, el bienestar de ella les importa tanto como á los electores. Puede decirse también, que las leyes expedidas por el Estado sobre el gobierno de las ciudades no siempre son malas. Hay muchos jueces competentes que aprueban el nombramiento de comisarios de policía por el ejecutivo de Massachusetts. Cada problema presenta dos aspectos generalmente, y llevar una doctrina hasta el extremo es ser doctrinario más que prudente ciudadano. Pero la experiencia claramente demuestra que en todos los casos dudosos vale más que la balanza se incline en el sentido de la autonomía local, que en cualquiera otro.—

Fiske.

un cuerpo de auxiliares cuya mejoría depende de la eficacia y celo que desplieguen en la promoción del éxito de sus mandantes.

Ausencia en la administración de las ciudades americanas de los métodos que se usan en la de las empresas privadas. El promedio de las ciudades carece de estas ventajas. Cuando Berlín necesitó un Mayor, nombró un hombre que se había distinguido ya en el mismo puesto en otra ciudad alemana. Tal nombramiento es inconcebible en América y sin embargo, es tal como se hace en una empresa. La ausencia en la administración de nuestras ciudades de los métodos que se usan en las empresas privadas es tanto más inexcusable si se tiene en cuenta la capacidad comercial reconocida de los americanos. Hemos consumado las más brillantes y substanciales conquistas en el campo de la empresa privada, ninguna empresa ha sido demasiado grande ó complexa para que no la acometiésemos, y es á la vez grande desgracia y grande humillación que esa energía potencial espléndida no se haya desplegado en la hora de la más grande de nuestras necesidades cívicas. Y este fiasco nos sugiere otro defecto en las condiciones actuales más serio porque es más fundamental que los demás, á saber, la falta de ideales cívicos elevados que coloquen el bienestar común sobre toda consideración de intereses meramente privados. La apatía y la irresponsabilidad de los hombres honrados ha sido y es el mayor de los obstáculos que deben removerse en la reforma de nuestros gobiernos urbanos.¹

A pesar de la tardanza del público americano en reconocer la importancia del gobierno urbano, ha llegado por fin el

1 Los diversos clubs para el buen gobierno que se han organizado en muchas ciudades del país han hecho mucho para vencer la indiferencia del pueblo. Las cámaras de tráfico y las de comercio han llegado á convencerse de que no pueden hacer prosperar sus negocios sin la purificación de la política urbana. Veintenas de esas corporaciones exclaman: «No pararemos hasta que sea puesto en orden nuestro régimen municipal.» Entre otros casos, han sido notables el de la «Asociación de Comerciantes de San Francisco,» la cual logró obtener para esa ciudad una Carta nueva y mucho mejor, y el de la «Liga de Elec-

tiempo en que los funcionarios administrativos hábiles y los estudiantes de la ciencia política principian á dedicar su atención al estudio cuidadoso de los problemas municipales. Los numerosos proyectos de reforma propuestos difieren considerablemente en sus detalles y aun en ciertos principios fundamentales; pero todos están sustancialmente de acuerdo en los siguientes puntos:

Remedios propuestos, respecto de los cuales está acorde la mayoría de los reformadores.

1. GOBIERNO INTERIOR.—La Legislatura del Estado debe permitir la autonomía urbana; lo cual significa que una vez que la Legislatura ha expedido las leyes generales y asumido las responsabilidades generales, también, que juzgue necesarias para todas las ciudades del Estado, debe dejar que cada municipalidad haga por sí misma las leyes especiales que necesite. La Legislatura no deberá mezclarse en los problemas interiores de determinada ciudad.

2. MEJOR PERSONAL EN LOS PUESTOS URBANOS Y EN EL CONSEJO URBANO.—a. La aplicación del sistema del mérito á todo puesto posible de nombramiento. En este sistema, se requiere que los candidatos sufran los exámenes correspondientes para el servicio civil. El puesto toca ó á la persona que sustenta el mejor examen, ó á alguno de los tres candidatos más distinguidos. Conforme á este segundo plan, se da alguna importancia á aquellas cualidades del candidato que no es posible hacer figurar en un examen escrito. Pero cualquiera de los dos métodos abole prácticamente el sistema de los despojos. El candidato es electo por sus méritos personales. Se quitaría una gran fuente de corrupción municipal, con el hecho de que todos los puestos fueran cubiertos conforme al sistema del mérito. Los nombrados los desempeñarían por todo el tiempo que observaren buena conducta. De esta ma-

tores Municipales que contribuyó á la reforma del Consejo Urbano de Chicago. Las mujeres están contribuyendo también con su parte para lograr el fin apetecido. Están prestando inestimables servicios con la fundación de colegios, inspección de asilos y otros humanitarios é innumerables proyectos.

nera se formaría un personal de funcionarios subalternos que desempeñaría sus atribuciones con la eficacia consiguiente á una larga experiencia.

b. La separación de las elecciones municipales, de las elecciones del Estado y nacionales. Esto contribuiría á elevar el carácter de los puestos municipales y á evitar su confusión con la política del Estado ó la nacional. Tendería, además, á debilitar la influencia de los partidos políticos sobre la municipalidad.

c. La reducción á un *mínimum* del número de funcionarios electivos á fin de que la atención del elector no se disipe entre un gran número de candidatos.

d. Nombramiento por medio de solicitud de los ciudadanos en vez de elecciones primarias. Cualquiera solicitud de nombramiento firmada por el número requerido de electores, 50 por ejemplo, presentada dentro de determinado plazo, daría derecho al designado á figurar entre los candidatos. Esto tiene naturalmente por objeto quitar los nombramientos de manos de los políticos y ponerlos en las del conjunto de ciudadanos.

e. La elección de algunos ó de todos los miembros del consejo por medio de una boleta general. Se cree que eligiendo diez candidatos, por ejemplo, de la ciudad en general, sería posible obtener personas mejores y más aptas, que eligiendo uno por cada una de las 10 demarcaciones de la ciudad, puesto que varias de las mejores de ella pueden vivir en la misma demarcación.

f. Representación proporcional en el consejo. Mediante este procedimiento todo partido ó interés considerable que exista en la comunidad está representado en el consejo por un número de representantes proporcional á su fuerza numérica. Ningún partido puede abrogarse el resultado de cualquiera elección, ni dejar de quedar representado en ella, á menos de que fuese extraordinariamente pequeño. Hay varios proyectos para realizar la representación proporcional, todos ellos muy complicados para que podamos describirlos aquí.

3. UN CONSEJO PERMANENTE Ó CONTINUO.—Los miembros del

cual no cesan en su encargo al propio tiempo. Esto tiene por objeto evitar un cambio festinado ó radical en la política, y contar con un cuerpo experimentado de legisladores.

4. UN AUMENTO SUBSTANCIAL EN LAS FACULTADES LEGISLATIVAS DEL CONSEJO.—Ninguna junta ó comisión tendrá facultades reglamentarias, como á veces sucede en la actualidad. La concesión del Gobierno Interior aumentaría considerablemente la responsabilidad y autoridad del consejo; y por tanto se contrariaría la tendencia actual que hay en el sentido de reducir las facultades del consejo, y los puestos de consejales tendrían atractivo para candidatos más caracterizados.

5. UNA CONTABILIDAD MUNICIPAL UNIFORME.—La contabilidad municipal es tan sorprendentemente mala en la mayoría de los casos, que las cuentas urbanas arrojan muy poca luz sobre la manera como se gastan los fondos públicos. Además, cada municipalidad lleva su contabilidad conforme á un método especial propio, y con esto se hace imposible establecer una comparación entre las ciudades, la cual sería un buen medio de descubrir lo bueno, y eliminar lo malo en los experimentos municipales. Por consiguiente, se quiere que las ciudades adopten un sistema uniforme de contabilidad, y que todas las cuentas se lleven cuidadosa y detalladamente. Tales cuentas deben estar en todo tiempo á la vista del público, y deben remitirse cada año á algún funcionario del Estado, quien se encargará de revisarlas cuidadosamente y de presentar sobre ellas un informe á la Legislatura.

Como es de verse, la mayor parte de estas reformas, son de naturaleza tal, que ponen al elector en general en contacto más íntimo con el gobierno de su ciudad, tanto porque le dan una acción más directa, como porque debilitan la influencia de los partidos políticos. La mayoría de los reformadores convienen en que no podrá realizarse ningún cambio permanente hasta que se despierte por completo la conciencia pública. Debe hacerse comprender á cada elector su responsabilidad individual y debe dársele una oportunidad para que la ejercite.

La diferencia más fundamental que existe entre los reformadores es la que divide á los que creen en la necesidad de que haya un Mayor fuerte é independiente y los que quieren concentrar todo el poder municipal en manos del consejo, respecto del cual el Mayor tendría el carácter de un agente administrativo. El segundo de estos planes ¹ está modelado conforme el sistema municipal inglés, y prácticamente, en la actualidad, carece de aplicaciones en el país, aunque en general no es distinto de la organización urbana de los tiempos coloniales. Conforme á este plan, el consejo nombra al mayor, quien es generalmente electo de entre sus propios miembros. El Mayor obra bajo la dirección y vigilancia del consejo, lo mismo que todo el departamento ejecutivo, aun cuando puede tener el derecho de vetar los decretos del consejo. De esta manera se establece un gobierno enteramente central y armónico, sin que haya lugar ni á las fricciones, ni despilfarros consiguientes á la acción independiente de departamentos diferentes. Con un consejo enteramente bueno y honrado, este plan puede funcionar admirablemente, como de hecho sucede en Inglaterra; sin embargo, actualmente es tan grande la desconfianza popular respecto de los consejos urbanos, que hay muy pocas probabilidades de que se le adoptase generalmente, mientras no se demuestre ampliamente la posibilidad de purificar el consejo.

El otro plan es diametralmente opuesto al anterior.² Se basa en el principio americano de la separación de las funciones del legislativo y del ejecutivo. Está claramente descrito en el Programa Municipal formado por la Liga Nacional Municipal, de la cual son miembros muchos de nuestros más notables estudiantes y administradores prácticos en el campo del gobierno urbano. El

Dos opiniones opuestas.

1. Concentración del poder en el consejo.

2. Concentración del poder administrativo en el Mayor.

1 Véase «El Gobierno de las Municipalidades.»—*Eaton*.

2 Véase «Un Programa Municipal,» el informe del Comité de la Liga Nacional Municipal, adoptado el 17 de Noviembre de 1899.

Programa Municipal se funda en su mayor parte en experimentos que están verificándose en ésta ó aquella ciudad americana, de los cuales los mejores han sido ya combinados y unidos en un conjunto armónico. Sólo tenemos espacio para notar sus principales caracteres distintivos. El consejo debe tener todas las facultades legislativas descritas en el plan precedente, pero es enteramente independiente del departamento administrativo, excepto en lo que se refiere á la votación de los presupuestos, y vigilancia de los gastos, la cual habrá de ejercitar por medio de inspector. El Mayor, electo por el pueblo una vez cada dos años, es el jefe absoluto del gobierno ejecutivo y tiene á su cargo el nombrar los jefes de sección y de destituir por su propia autoridad, pero siempre en este último caso exponiendo por escrito las razones que tuviere para ello. Es responsable de la conducta de todos los departamentos ejecutivos, de manera, que si la administración no es satisfactoria ya total, ya parcialmente, los electores saben á quién exigir la consiguiente responsabilidad; y al propio tiempo, quitando al consejo la facultad de hacer nombramientos de los funcionarios se quitan en gran parte las posibilidades de corrupción. Si consideramos cuántas de las funciones del gobierno urbano son meramente administrativas, comprenderemos cuán grande es el poder que se coloca en manos del Mayor. Se cree que concentrando así la responsabilidad en un hombre, el gobierno será más bien más democrático que menos; puesto que los electores estarán en la posibilidad de ejercitar una inspección positiva, en vez de nominal. Sin embargo, es evidente que si ese poderoso Mayor resultara ser algún político sin escrúpulo, ó estuviese bajo el dominio de los jefes de los partidos políticos, y al propio tiempo el sentimiento público quedase inerte ó indiferente, podría llegar á ser el agente más peligroso de corrupción.

El conjunto de esta materia relativa á la reforma municipal es en extremo difícil. La eliminación de la política y la participación activa de los hombres honrados en el gobierno son claramente los fines que se persiguen, y los remedios es-

pecíficos hasta hoy propuestos han tenido esto en consideración. No sabemos cómo funcionarán en todas las circunstancias concebibles; pero lo que sí sabemos y positivamente, es que la materia es de vital y práctica importancia, si no para todos los ciudadanos, sí, para todos los habitantes de las ciudades, para que sin peligro pueda descuidársela por más tiempo. La reforma debe verificarse, no sólo si la nación ha de realizar su destino, sino si el promedio de los habitantes de una ciudad han de vivir con aquella seguridad y bienestar razonables que debe corresponder á la civilización del siglo veinte. Y finalmente, cualquiera que sea la ayuda que venga de parte de los estadistas y de los escolares, quienes deben ser los directores, la reforma cuando se consume, lo será por la masa ordinaria de los electores. Nadie tiene en esta emergencia el derecho moral de considerarse demasiado insignificante, demasiado ocupado, ni demasiado alto para no arrojar en cuerpo y alma en medio del combate.¹

CUESTIONES SOBRE EL TEXTO.

1. Clasificad las funciones ó actividades necesarias de la ciudad moderna; y dad ejemplos de cada clase de ellas.
2. Qué funciones adicionales desempeñan algunas ciudades.
3. ¿Qué podéis decirnos acerca del número y complejidad de las funciones municipales?
4. Describid el gobierno urbano en los Estados Unidos conforme al programa siguiente:
 - a. La fuente de donde derivan su autoridad las ciudades americanas.
 - b. Las tres ramas del gobierno.
 1. El Legislativo: ¿De quiénes está compuesto? ¿Cómo es electo? Sus deberes. Limitaciones puestas al ejercicio de su poder.

¹ El Dr. Eduardo Everett Hale, dijo, no ha mucho tiempo: «Creo que en el siglo veinte ningún hombre inteligente ó decente debe desentenderse de sus deberes de ciudadano.»

2. El ejecutivo: El Mayor, los jefes de sección, los empleados subalternos. Cómo son nombrados. ¿Qué relación hay entre el Legislativo y el Ejecutivo? ¿El vínculo entre los diferentes miembros del departamento ejecutivo es fuerte ó es débil?

3. El poder judicial.

c. El funcionamiento práctico de los gobiernos urbanos americanos:

1. El contraste que presentan entre la teoría y la práctica.

2. La semejanza del gobierno urbano con el de la villa, el del Estado y el de la nación.

3. ¿Qué diferencia notable encontramos?

4. ¿Qué razón hay para esta diferencia?

5. ¿Qué esperanza tenemos de vencer en el discurso del tiempo estas dificultades?

d. El crecimiento de las ciudades americanas:

1. Las ciudades del tiempo de Washington y las actuales.

2. Crecimiento urbano desde 1840.

3. La proporción de los habitantes de las ciudades en 1790 y en 1900.

e. Algunas consecuencias del crecimiento rápido:

1. La premura de construir obras públicas.

2. El contraer fuertes deudas.

3. El despilfarro originado por la falta de previsión.

f. Defectos del gobierno urbano:

1. Mencionad algunos de los defectos más notables.

2. ¿Cuál es la causa de estos males?

3. ¿Cuál, puede decirse, que es la raíz de todo el trastorno?

4. Sin embargo, ¿qué argumento plausible se da en pro de las actuales condiciones?

5. ¿Por qué los buenos ciudadanos no se esfuerzan en realizar una reforma inmediata?

6. Defectos en la organización de nuestros gobiernos urbanos que fomentan los males mencionados.

7. Qué dificultades han surgido con la ingerencia del Estado en los asuntos urbanos?
 8. ¿Qué circunstancias han favorecido tal ingerencia?
 9. ¿Por qué es peligrosa dicha ingerencia?
 10. Por qué es inherentemente mala en principio?
 11. Comparad los gobiernos urbanos americanos con las corporaciones privadas.
 12. En último análisis, ¿cuál es el obstáculo más grande que encontramos para realizar la reforma?
- g. Algunos remedios propuestos:
1. Gobierno interior.
 2. Medios de cubrir los puestos urbanos y los asientos del consejo urbano con mejor personal.
 3. Un consejo permanente.
 4. Aumento de los poderes legislativos del consejo.
 5. Contabilidad municipal uniforme.
 6. Efecto de la reforma anterior en el elector individual.
 7. Los dos campos en que se dividen los reformadores.
 8. Discutid el plan de concentrar en el consejo el poder municipal.
 9. Discutid el plan descrito en el Programa Municipal.
- h. ¿Cuál debería ser la actitud del elector individual respecto de los problemas municipales?

CUESTIONES SUGESTIVAS E INSTRUCCIONES.

PRINCIPALMENTE PARA LOS ALUMNOS QUE VIVEN EN LAS CIUDADES.

1. Cuando fué organizada vuestra ciudad.
2. Decid algo acerca de su crecimiento, tamaño y población actual. ¿Cuántas demarcaciones tiene? Decid sus linderos. ¿En qué demarcación vivís?
3. Examinad su Carta y señalad algunas de sus principales determinaciones.
- 4.Cuál de los gobiernos descritos en este capítulo se aproxima más al de vuestra ciudad.

5. Considerad las explicaciones dadas acerca del estudio del gobierno municipal y seguid aquellas que fueren aplicables al gobierno urbano.
6. ¿Cuál es la opinión pública acerca de la pureza de vuestro gobierno urbano? (Consultad á varios ciudadanos y exponed lo que averigüeis).
7. ¿Qué precaución importante debe tomarse respecto de los rumores vagos de ineficacia y corrupción?
8. ¿Cuáles son las pruebas de una buena condición financiera en una ciudad?
9. ¿Es buena la situación financiera de vuestra ciudad?
10. Cuando se contraen deudas, ¿se toman algunas determinaciones para pagarlas cuando se venzan?
11. ¿Qué se entiende por fondo de amortización?
12. ¿Qué necesidades tiene una ciudad, de las cuales carece la villa?
13. Describid vuestro sistema de obras públicas en el ramo de aguas, analizando los puntos importantes que presente. ¿Cuántos galones de agua se consumen diariamente por cabeza en vuestra ciudad? Comparad las obras de aguas de Londres con las de Glasgow. Véase Shaw, «Gobierno Municipal en la Gran Bretaña»
14. Haced lo propio respecto de vuestro sistema de parques ó cualquiera otro que requiera largo tiempo para completarse y grandes gastos. ¿Qué podéis decir acerca de la disposición dada por la ciudad de Nueva York sobre terrazas para juegos? Véase Zueblin. «Progreso Municipal Americano,» cap. IX.
15. ¿Están aceptados en vuestra ciudad los principios de la reforma del servicio civil? Si así fuere, ¿hasta qué punto? ¿Necesitan ser ampliados?
16. Mencionad los partidos que contendieron por la supremacía en las últimas elecciones urbanas en vuestra ciudad, y decid qué cuestiones los dividieron.
17. ¿Qué grandes corporaciones ejercen influencia en los asuntos de vuestra ciudad? ¿Es esa influencia mala por-

- que es grande? ¿Qué peligro puede presentar tal influencia?
18. En atención al número y carácter de los intereses urbanos, ¿qué es lo que racionalmente puede exigirse que sepa y haga respecto de ellos el promedio de los ciudadanos? ¿Qué es indispensable que dicho promedio sepa y haga para que contribuya al buen gobierno?
 19. Exponed los argumentos que hay en pro y en contra de un teatro municipal, de un gimnasio municipal, y de un sistema de ferrocarriles urbanos municipal.
 20. ¿Qué argumentos hay en pro de obradores municipales y otras formas de ayuda á los que carecen de trabajo?
 21. ¿Cómo criticaríais la arquitectura de vuestra ciudad? ¿Representa diferentes períodos? ¿Cuál arquitectura es mejor, la de los edificios nuevos ó la de los antiguos? Nombrad algunos de los peores y algunos de los mejores edificios. ¿El espacio que rodea á los mejores contribuye á aumentar su belleza ó la desfavorece? Criticad del propio modo las estatuas y monumentos públicos de vuestra ciudad.
 22. ¿Qué medidas se toman en vuestra ciudad contra la sombra de los árboles y para aumentar el número de ellos?
 23. ¿Son limpias las calles de vuestra ciudad? ¿Qué esfuerzos se hacen para tenerlas limpias?
 24. ¿Qué se hace con las aguas sucias y la basura de vuestra ciudad? ¿Se saca alguna renta de ellas?
 25. ¿Hay en vuestra ciudad grandes casas de beneficencia? ¿Están llenas? ¿Qué medidas se toman para que haya buena luz y ventilación en tales casas?
 26. Enumerad todos los modos cómo vuestra ciudad provee de placeres á los habitantes.

NOTICIA BIBLIOGRAFICA.

1. *Gobiernos directo é indirecto.*—La transición del gobierno directo al indirecto, como se ve en la transformación de

una villa en ciudad, puede estudiarse provechosamente en la Historia Municipal de Boston por Quincy, Boston, 1852, y en la Historia Memorial de Boston por Winsor, III, 189-302. Boston, 1881.

2. *Origen de las ciudades y boroughs ingleses.*— Véase Loftie, Historia de Londres, 2 vols., Londres, 1883. Gremios Ingleses por Toulmin Smith, Londres, 1870, y las Historias de la Constitución Inglesa, especialmente las de Gneist, Stubbs, Taswell-Langmead y Hannis Taylor.

3. *El gobierno urbano en los Estados Unidos.*—Estudios de la Universidad de Johns Hopkins, III, XI-XII, J. A. Porter, La Ciudad de Washington; IV, VI, W. P. Holcomb. Borough de Pennsylvania; IV, X, C. H. Levermore. El Gobierno de la Villa y el Gobierno de la Ciudad en Nueva Haven; V, I y II, Allinson y Penrose. El Gobierno urbano en Filadelfia; V, III, J. M. Bugbee. El Gobierno Urbano de Boston; V, IV, M. S. Snow. El Gobierno Urbano de San Luis; VII, II-III, B. Moses. El Establecimiento del Gobierno Municipal en San Francisco; VII, IV, W. W. Howe. Historia Municipal de Nueva Orleans; también las Notas Suplementarias, núm. 4, Seth Low. El Problema del Gobierno Urbano (compárese el núm. 1. Albert Shaw, Gobierno Municipal en Inglaterra). Veanse también los volúmenes suplementarios publicados en Baltimore, Nueva Haven, por Levermore, 1886; Filadelfia, por Allinson y Penrose, 1887. Véase también, El Gobierno de las Municipalidades, por Eaton, N. Y. 1899; Wilcox, Estudio del Gobierno Urbano, N. Y. 1897; Chapman, Agitación Práctica, N. Y. 1900; Shaw, El Gobierno Municipal en la Gran Bretaña, N. Y. 1895; Shaw, El Gobierno Municipal en la Europa Continental, N. Y. 1895; Fairlie, Administración Municipal, 1901; Goodnow, Gobierno Interior Municipal, N. Y. 1897; Goodnow, Problemas Municipales, N. Y. 1897; Conkling, El Gobierno Urbano en los Estados Unidos, N. Y. 1899; Un Programa Municipal, informe de un comité de la Liga Nacional Municipal, el cual contiene la carta y papeles modelo en su apoyo, N. Y. 1900; Procedimientos de la Liga Nacional Municipal,

Filadelfia, 1894-1903; Parsons, *La Ciudad para el Pueblo*, Filadelfia, 1900; Bemis (Editor), *Monopolios Municipales*, N. Y. 1899; Ely, *La Ciudad Futura*. Respecto de la bibliografía que comprenda libros, folletos y periódicos relativos al arte municipal, educación, beneficencia, colonias, problema de las habitaciones, utilidades públicas, propiedad municipal, finanzas, la organización y administración de la ciudad, y diversos tópicos, véase «Una bibliografía de los problemas municipales y de la condiciones urbanas,» por Robert C. Brocks, *Asuntos Municipales*, vol. V. núm. 1.