

CAPITULO I

De la suprema administración del Estado

1. Qué es administración suprema: disposiciones constitucionales que contribuyen a que sea buena. 2. Arreglos que hace la legislación secundaria, y sus relaciones con la constitucional. 3. Influencias que pueden contribuir a la buena administración. 4. Influencia de la recompensa. 5. Influencia del temor. 6. División del trabajo.

1. Llamo administración suprema del Estado aquella primera acción que el funcionario encargado del poder ejecutivo y sus agentes inmediatos ejercen sobre los intereses y negocios sociales. Esta autoridad es el punto supremo de donde parte el movimiento que, pasando por los agentes establecidos en las diferentes secciones territoriales, llega a tocar con el ciudadano y con los intereses que pertenciéndole a él mismo en parte están relacionados con la masa de la sociedad. La organización de esta importantísima autoridad, y el discernimiento de las grandes atribuciones generales que debe ejercer, es un negocio de la competencia de la legislación constitucional del Estado, que es la que establece aquellas funciones de un carácter más permanente, que el pueblo encarga a los mandatarios que ejercen el supremo poder. En el código fundamental estarán, pues, determinados los medios de conseguir que a la cabeza del Estado se encuentre el ciudadano que por sus capacidades, por su patriotismo, por el conocimiento que tenga de la verdadera gloria y ambición de un gobernante, se esmere en propender por la dicha de la nación: (este resultado lo da un buen sistema electoral). En el mismo código se habrán establecido las precauciones que deban

impedir los abusos, presentando delante del que pueda ser tentado a cometerlos, no sólo la pena en que ha de incurrir, sino la certidumbre de que no escapará de ella, cuando los haya cometido: (resultado de la responsabilidad). Lo que en la constitución se haya consignado respecto del encargado de la autoridad ejecutiva será lo que influye en que la acción de este funcionario supremo sobre los intereses y negocios públicos sea dirigida por el bien nacional. La parte de la ciencia constitucional que estatuye lo conveniente acerca del poder ejecutivo está íntimamente relacionada con la ciencia administrativa, o más bien es la base sobre que se sostienen sus principios.

2. Como la constitución no puede entrar en todos los pormenores de que el gobernante tendrá que ocuparse al ejercer el poder público sobre todos y cada uno de los intereses en que tenga intervención, es decir, en los detalles administrativos, la legislación secundaria arregla esto, facilita el tránsito expedito de la acción ejecutiva desde el punto supremo de donde parte, hasta el último en que tiene su término. Estatuye también ella y arregla aquello que varía por las modificaciones, aumentos, o decremento que tengan los intereses y negocios sociales, como debe ser lo relativo a las recompensas que hayan de alentar al jefe de la nación y sus agentes inmediatos para prestar con más esmero el servicio.

Existiendo tan íntima relación entre la legislación constitucional y la administrativa, necesariamente tendré que tocar con frecuencia cosas de la competencia de aquella para encadenar las operaciones administrativas con el principio de donde emanan. El encargado del poder ejecutivo y sus agentes inmediatos son los supremos administradores: y si tal encargo exige los medios y estímulos necesarios para que se llene debidamente, la primera atención del legislador debe ser facilitarle estos recursos. Los primeros son las facultades y los agentes suficientes: aquellas para dar fuerza y vigor a la autoridad, y éstos obligados a obrar conforme al impulso que se les comunique. De esto es preciso hablar con separación, y lo haré en los capítulos siguientes. Ahora trataré de los estímulos, y lo que diga será aplicable no sólo a los funcionarios encargados de la suprema administración, sino a todos los de la escala administrativa.

3. Colocado el hombre público entre la esperanza y el temor, halagado por una parte por las recompensas que le prometa su esmerado

servicio, y espantado por otra con los castigos que sobre él traerá el abuso de la confianza nacional, tiene siempre delante de sí un aliciente para obrar el bien, y un freno para abstenerse del mal. Estos son los móviles de las acciones humanas; y siendo hombres los que administran los intereses y negocios sociales, la legislación administrativa debe echar mano de ellos para asegurar el buen ejercicio de su poder. Esto me conduce a establecer las dos siguientes proposiciones: 1º Deben asignarse a los funcionarios encargados de la suprema administración nacional dotaciones bastantes para atraer a aquellos puestos públicos a los hombre más capaces y activos para desempeñarlos. 2º Deben las leyes facilitar el que se contrasten las providencias ilegales y arbitrarias de la administración suprema, el que sean conocidas, y el que se exija la responsabilidad a los funcionarios que las expidan.

4. Primera. Tal vez se sublevarán contra mis principios todos aquellos políticos utópicos que soñando en un patriotismo ideal, y en una sociedad sobrenatural que no puede existir, califiquen mis doctrinas como el producto de un alma mercenaria, que finca su consideración en los intereses pecuniarios, y no se eleva a aquel desinterés heroico, a aquella abnegación de sí mismo, que no busca otra cosa que la satisfacción interior del corazón. Enhorabuena; halaguen ellos su alegre fantasía con las risueñas quimeras del idealismo; yo no escribo una novela política, que entretenga con gratas ilusiones los sentimientos nobles y generosos; compongo un libro que debe tener influencia sobre las realidades de la sociedad y debo exponer lo que puede conducir a que se manejen los intereses de los hombres de la mejor manera, echando mano de aquellas influencias que dirigen y gobiernan al hombre. Este es el deber del que descubre las verdades de una ciencia experimental, y de una ciencia que tiene una grande trascendencia sobre la prosperidad de las naciones.

En las antiguas repúblicas, el favor del pueblo era bastante estímulo en los ciudadanos para que se consagrasen al servicio público: y también este favor era un medio para proporcionar al que servía una recompensa pecuniaria. En los Estados modernos, por la variación de las costumbres, y por haber desaparecido unas instituciones que sólo pudieron existir en el recinto reducido de las repúblicas griegas, o dentro de los muros de Roma, ni es ya posible granjearse ese inmenso favor, que halagando

extraordinariamente la ambición era bastante recompensa para los más grandes servicios, ni conviniera aunque se pudiese renovar las instituciones que tales resultados producían. La gloria era entre los griegos y los romanos la pasión dominante y el servir al público era el medio de satisfacerla. Ella, pues, daba al pueblo los medios de conseguir buenos administradores.

Pero así como no existe ya la democracia, o más bien demagogia de las repúblicas antiguas, tampoco bastan hoy al magistrado los halagos de una reputación inmensa, si no van acompañados con alguna recompensa pecuniaria. Hoy ha sucedido a las fluctuaciones tempestuosas de la democracia pura la marcha regular y ordenada del gobierno representativo; y el deseo de las comodidades individuales se adhiere siempre a la conducta de los magistrados. Otros tiempos, otras formas de gobierno, otras costumbres: así es y así debe ser.

En esta época el servicio se obtiene por la esperanza de la recompensa, no sólo de la que proporciona la estimación de nuestros compatriotas, sino de la que da los medios de satisfacer las necesidades individuales. Es, pues, preciso que los encargados de la administración suprema tengan una dotación, que compense sus tareas y fatigas, y que les de los medios de mantener con decoro el puesto que ocupan en la nación. De esta manera podrá lograrse que sólo tengan presentes los intereses públicos, y también tendrá el pueblo derecho a exigirselo; porque él se encarga de los suyos particulares.

El vituperio por la falta de cumplimiento de un deber es tanto más merecido, cuanto mayores sean los motivos que se hayan presentado al funcionario para que lo cumpliese, cuanto menos disculpa pueda él tener para desatenderlo. El que sirve es sensible al peso de estas reflexiones, las tiene siempre presentes; y el temor de que le echen en cara que no hace lo bastante para ganar la recompensa que recibe es un poderoso estímulo para consagrarse con laboriosidad al desempeño de su destino.

El Imperio Británico es el que paga mejor sus empleados: y esta poderosa, ilustrada y respetable nación tiene siempre bien administrados sus intereses; porque un Pitt, un Canning, un Melbourne, además de la gloria con que los honran sus compatriotas, encuentran en la dotación de los puestos públicos medios de proporcionarse aquellos goces privados, que son el descanso de las fatigas, y sin los cuales no se

puede vivir. Apenas se concibe cómo esa nación colosal puede ser atendida desde el Canadá hasta el Thibet: y sin embargo, así es la verdad; porque ella ofrece alicientes para que esas inmensas capacidades, que desfallecen y se aniquilan en donde no hay estímulo para que se pongan en ejercicio, desplieguen allá todos sus recursos y ejerciten todos sus talentos.

Reconocido que el mejor medio de proporcionar el servicio es ofrecerle una recompensa, cuanto más necesario e importante sea el primero, tanto mayor debe ser la segunda. Por consiguiente, los encargados de la administración suprema del Estado son los que deben tener una recompensa más cuantiosa.

5. Segunda. La necesidad de dar cuenta de sus acciones y de someterse al fallo que pronuncien la opinión, o los jueces, alejando siempre los sentimientos del crimen, y dando lugar a los de la virtud, es el otro de los medios poderosos que pueden ponerse en acción para conseguir el buen servicio. La constitución del Estado establecerá las reglas principales, conforme a las cuales haya de exigirse la responsabilidad, sometiendo al magistrado supremo y a sus inmediatos agentes al juicio de un tribunal verdaderamente nacional con facultades para fallar en contra de los que sean acusados, no sólo cuando han quebrantado las leyes, sino también cuando hayan observado una conducta contraria a los intereses de la nación. No hablaré yo, por consiguiente, de estos puntos constitucionales, y me contraeré a lo que sea del resorte de las leyes administrativas.

Deben ellas, al arreglar cualquiera de los intereses o negocios en que debe intervenir la administración nacional, dejar campo para que sus procedimientos sean conocidos; y exigir por lo mismo que todo lo importante se publique por la imprenta, más temprano o más tarde, según lo exija el carácter de las providencias que se dicten. El crimen ama la tinieblas del secreto y teme la luz de la publicidad: y así es que la mayor parte de los delitos no se cometerían si no se contase con que serían envueltos en las sombras de un impenetrable misterio; porque, aparte la pena que consigo habían de traer, se teme el fallo terrible e irrevocable de la moral, este fallo que marca al delincuente con el sello de la reprobación universal.

El terror saludable que inspira la opinión, obra de una manera más decisiva sobre aquellos individuos cuya posición prominente los expone a las miradas de todos y contra quienes es mayor la animadversión popular, por serlo también el abuso de unas facultades, que sólo se conceden para obrar el bien. Tal vez, en muchas ocasiones, más poderoso es ese terror que el que pudiera inspirar el aspecto de unos jueces a quienes el poder de la elocuencia pudiera conmovir y ablandar, o a quienes promesas seductoras pudieran apartar de su deber. El pueblo ve los hechos y no escucha los sofismas de la elocuencia, ni se rinde al poder de las palabras sentimentales: condena porque sufre, y ni sus razones ni su juicio tienen apelación. No castiga él con la deposición del destino: anonada al criminal, que sabedor del odio que por todas partes le persigue, ve un enemigo en donde quiera que encuentra un ciudadano.

Los funcionarios encargados de la administración suprema del Estado son los que con el secreto tendrían más medios de abusar: es preciso, pues, que las leyes administrativas consulten siempre los medios de exigir la responsabilidad, ya en un tribunal autorizado, ya en el infalible de la opinión.

6. Habiendo indicado los móviles que pueden estimular a los encargados de la suprema administración nacional a llenar más cumplidamente su misión, paso a examinar de qué manera empieza, continúa y termina su acción administrativa. Para que ella sea conforme a las exigencias sociales, fácil y expedita es preciso que se consulte el principio de la división del trabajo, cuya utilidad no es menos cierta en un sistema administrativo que lo es en las artes. Hay que practicar en la administración operaciones distintas y complicadas, que si no se ejecutasen por individuos diferentes no pudieran tener lugar.

Entremos, pues, en el examen de la división que yo hago del trabajo que a cada operario se encarga y de los negocios que se encomiendan a su cuidado.