

CAPITULO XIV

De algunas medidas que pueden contribuir a la buena administración de la hacienda nacional

1. Razones para particularizar este ramo. 2. Empleados que intervienen en su administración. 3. Nombramiento, remoción y distribución de ellos. 4. Dotaciones. 5. Contabilidad. 6. Jurisdicción coactiva. 7. Inspección de los superiores del ramo.

1. Cuando hablé del secretario de hacienda y de los negocios correspondientes al departamento que preside, hice algunas indicaciones sobre el método que pudiera adoptarse para manejar mejor la hacienda nacional. Pero siendo este un negocio de tanta importancia, útil será que me extienda a hacer observaciones ulteriores, para llenar de esta manera algo más cumplidamente el objeto de mi obra, que siempre será defectiva; porque un tratado completo de la administración pública exige tiempo, conocimientos, y una experiencia que yo no poseo. Si particularizo, pues, este ramo no es porque creo que a él sólo deben contraerse los cuidados de la administración, sino por que teniéndose de él menos nociones, más necesario es difundir los conocimientos que con él tengan relación. Sobre la guerra, la marina, la diplomacia, la instrucción pública, la estadística tratan muchos escritores que son conocidos entre nosotros; pero sobre las rentas nacionales no tiene la juventud nociones, ni en donde adquirirlas. He aquí porque trato con especialidad de este negocio administrativo.

Para discurrir sobre cada una de las medidas que pueden asegurar la mejor administración de la hacienda nacional, me contraeré a los

siguientes puntos: 1º empleados que intervienen en la administración de la hacienda nacional; 2º nombramiento, remoción y distribución de ellos; 3º dotaciones; 4º sistema de contabilidad; 5º jurisdicción coactiva; 6º inspección y visita de las oficinas por los superiores en el mismo ramo.

2. Primero. EMPLEADOS QUE INTERVIENEN EN LA ADMINISTRACION DE LA HACIENDA NACIONAL. El ramo de hacienda debe administrarse, como ya lo hemos indicado, por empleados especiales dedicados a este objeto; porque las operaciones complicadas de su manejo no podrían ser atendidas por quien tuviese otras a su cargo. Por lo menos, es esto cierto en las oficinas en que se concentren las operaciones de otras subalternas, y se lleve la cuenta y razón de los caudales públicos; porque allí hay una multitud de negocios, que exigen una contracción absoluta a conocerlos y arreglarlos, para que puedan ser bien manejados. Y es susceptible la acumulación de funciones en un mismo empleado, a proporción que se descende en la escala; porque a medida que el grado que en ello ocupa es más bajo, menores son sus atenciones, y le queda tiempo para consagrarse a otras. Así, en los Estados Unidos, el Estado tiene sus empleados especiales en las grandes oficinas en que se centralizan las operaciones financieras, y se vale de los recaudadores municipales³³ para recaudar las contribuciones en todos los puntos de la república. El empleado municipal auxilia así una operación nacional, y los empleados nacionales en relación con aquel lo vigilan e instruyen en lo que se refiere a las rentas del Estado, al mismo tiempo que se aprovechan de su práctica e instrucción lugareña, para facilitar la percepción de los impuestos.

No cabe figurarse hasta qué punto es útil esta combinación formada como todas las de aquella nación dichosa para que, al facilitar recursos al gobierno, queden libres de vejaciones y tropelías los derechos del ciudadano. Es en la recaudación de los impuestos, cuando se toca con el individuo del pueblo para substraerle una porción de su propiedad para el servicio nacional, que puede haber tentaciones a ejercer actos de violencia y vejatorios; y la Unión ha querido que el empleado local,

33. Tocqueville.

aquel en quien han depositado su confianza los que viven con él en un círculo que se acerca más a la familia, y el que por lo mismo ha de respetar más sus garantías, sea el que interviene en la recaudación.

La experiencia de lo que sucede en aquella república modelo, me induce a opinar que, no solamente debe el gobierno administrar la hacienda nacional por medio de empleados nacionales, sino que cuando sea posible, puede valerse con ventaja de los empleados municipales. También se multiplican así los puntos de contacto entre la administración nacional y la municipal, y debe de ello resultar esa cohesión y amalgamamiento de todas las partes de la sociedad, que hacen que ella aparezca como un todo compacto y fuerte, aunque su gobierno no se mezcle en los pequeños pormenores, que sólo son conocidos de aquellos a quienes inmediatamente interesan.

De los empleados de hacienda unos deben dirigir las operaciones administrativas que han de ejecutarse, otros habrán de conservar y distribuir con cuenta y razón los fondos nacionales, otros examinarán periódicamente los comprobantes de las operaciones ejecutadas, y otros se ocuparán en la recaudación. Los de las tres primeras clases deberán ser nacionales; los de la última, como ya hemos dicho, podrán ser municipales.

Hay, sin embargo, una excepción respecto de las aduanas, en donde un empleado nacional debe recaudar los derechos que se causen a la importación o exportación de los géneros comerciales, o los que se hayan impuesto a los buques, marineros, etc. La recaudación se hace en un lugar determinado sujeto a la inspección de la autoridad municipal; pero se hace sobre intereses que pertenecen, no a los habitantes de aquella localidad, sino a los de todas las naciones comerciantes que concurran a los puertos. Es, por lo mismo, un negocio enteramente nacional y de intervención exclusiva de la administración general.

3. Segundo. **NOMBRAMIENTO, REMOCION Y DISTRIBUCION DE LOS EMPLEADOS.** El nombramiento de los empleados de las tres primeras clases ya expresadas, es de la competencia de la administración suprema nacional, aunque será útil que proceda en vista de una propuesta del agente general de la administración en la respectiva provincia, si se trata de nombrar para destinos que tengan anexas funciones relativas a toda la provincia. Así, a tiempo que el

destino se recibe de la autoridad que necesita del servicio del empleado para las operaciones administrativas en que ha de intervenir éste, y se proporciona este medio de dependencia; un magistrado, que es el jefe de la administración y tiene un carácter popular, interviene en aquellos nombramientos; dando, por lo mismo, una garantía en favor del acierto.

Respecto de aquellos empleados que extienden sus funciones a toda la nación, como los directores de rentas, el tesorero general, los contadores o miembros de la corte de cuentas, que dependen inmediatamente de la secretaria de hacienda, el nombramiento debe hacerse a indicación del secretario del despacho, que ha de valerse de ellos para las grandes operaciones de su departamento. No puede tener en esto el pueblo intervención ventajosa, ni se necesita para que haya garantías de buen desempeño de las obligaciones con que se carga a aquellos empleados; porque sujetos a una inspección más inmediata del jefe de la nación, y sirviendo en el mismo lugar en que se reúnen todos los grandes funcionarios, que intervienen en el gobierno de la nación y en celar que los servidores de la patria llenen su misión, bastantes garantías existen para que fuera necesario ir a buscar otras de una manera impracticable.

Los recaudadores locales, como ya indiqué, pueden ser los mismos recaudadores municipales, y nombrados por supuesto por la autoridad municipal. Ningún motivo hay para que no confíe la nación en que sus rentas serán escrupulosamente percibidas, por el mismo individuo a quien la autoridad municipal ha creído a propósito para el cobro de las contribuciones locales: y antes bien, considerado el mayor interés que el hombre toma por las cosas que afectan al pueblo o aldea en que vive, debemos suponer que el acierto en los nombramientos puede esperarse con mayor razón de la autoridad municipal, y no de la nacional, que dividiendo su atención en tantos objetos diferentes, ni los atiende, ni los examina tanto como aquella. También podemos con esto lograr otra ventaja, que palparemos ahora que vamos a tratar de la remoción.

Esta facultad es tan necesaria, que sin ella difícilmente evitará el jefe de la administración el peculado, o el abandono de las obligaciones, que pesan sobre un empleado de hacienda. No tengo para qué repetir lo que ya he dicho en diferentes ocasiones respecto de otros empleados, pues a los de hacienda les es con mayor razón aplicable.

Pero siendo los recaudadores de las localidades empleados municipales ¿deberán estar sujetos a la remoción decretada por el jefe de la administración nacional? Sí, sin duda; y con esto se logra poner coto a los abusos de autoridad que la administración municipal pudiera cometer haciendo malos nombramientos, sin que el jefe del Estado tenga medios de dar, con la remoción, lugar a la colocación de un favorito. Bentham ha manifestado las ventajas de que la autoridad que nombra no sea la que remueva, y a él me refiero para corroborar lo que he dicho. ¡Ojalá en todos los casos fuese posible poner en práctica su doctrina!

Para que la hacienda nacional sea bien administrada es preciso hacer una buena distribución de los agentes, para que ellos ocupen la posición que los habilite para ejecutar las operaciones que se les encomiendan. Debe, por lo mismo, haber empleados de este ramo en todos los puntos del territorio, para que recauden las contribuciones; y en las grandes secciones o provincias, para que se lleve allí la cuenta y razón de los caudales, se custodien, y se disponga de ellos conforme a las órdenes que se libren. Estas oficinas de hacienda de las provincias serán siempre necesarias, aun cuando las distribuciones sólo se cobrarán en las aduanas sobre los géneros que se importen o exporten; porque siempre habrá de tener el gobierno en cada provincia por lo menos un pagador de los empleados nacionales, bien que en tal caso pudiera la operación encomendarse a un empleado municipal.

No debo concluir este artículo sin indicar que el gobierno no debe intervenir en el nombramiento de todos los empleados. Basta con que haga el de los jefes de las oficinas, dejando a éstos la facultad de nombrar y remover sus subalternos; porque así, no sólo hay esperanza de que haya más esmero en escogerlos, sino que también hay más fundamento para exigir la responsabilidad a quien, dejándole en su mano los medios de buscar buenos auxiliares, cometa sin embargo faltas.

4. Tercero. DOTACIONES. El servicio no se obtiene sino por la esperanza de la recompensa; y mientras mejor se pague a un empleado, más razones hay para confiar en que servirá con interés y celo. Por consiguiente, debe medirse la importancia de las funciones que se encargan a un empleado de hacienda para asignarle una dotación que sirva de proporcionado estímulo para hacerlo consagrarse a servir.

Pero no debe la ley designar las dotaciones de todos los empleados que puedan necesitarse en una oficina de hacienda; pues resultará de ello el inconveniente de que, contando con lo que la ley ha fijado, ya no tiene el individuo que está en un puesto público grandes motivos para afanarse mucho por el servicio. Ya indiqué en otra parte la ventaja de las asignaciones eventuales, siempre que pueda ser realizable el que se establezcan, como lo es en las oficinas de hacienda. Al hacer estas asignaciones no debe el legislador mezclarse en designar que parte toca a los oficiales subalternos a quienes los jefes han de ocupar para que los auxilien; sino computar el trabajo de la oficina y hacer la apropiación de la cantidad total que hubiera de emplearse en recompensa del servicio, dejándola a disposición de los jefes, para que ellos se proporcionen los dependientes que necesiten. Queda de esta manera campo para que aquel que más trabaje sea mejor recompensado; para que se inventen métodos sencillos que hagan innecesario el empleo de un gran número de brazos; y para que los hombres de capacidad, que pueden hacer sólo lo que no pueden hacer muchos medianos, aspiren a los destinos y los acepten cuando se les nombre para ocuparlos.

Las dotaciones eventuales pueden adoptarse en todas ocasiones en el ramo de hacienda. Por supuesto que en las oficinas de entrada y salida de caudales es visto que no hay ninguna dificultad; pues la administración podrá con facilidad averiguar las entradas y fijar el tanto por ciento que pueda asignarse a los empleados. El progreso de las rentas pudiera, pasado algún tiempo, presentar como excesivas algunas de estas dotaciones; pero ¡Qué mucho! ¿Si los empleados contribuían a este progreso? Mas suponiendo que la recompensa, con aquel aumento progresivo de las entradas públicas, llegase ya a ser exorbitante, puede adoptarse el partido de fijar épocas, en que debe hacerse variación, no sólo de las dotaciones, sino también de los empleados. De esta manera, seguro el funcionario de que dentro de la época prefijada gozaría de una asignación que crecería en razón de su celo, no desmayaría en procurar el aumento del erario: y sabedor de que nada le valiera en los últimos años de su período presentar menores rendimientos para que no se pensase en cambiar la asignación, ningún interés pudiera moverlo a ello. Y aun pudiera establecerse que aquél empleado que hubiese hecho crecer los productos de las rentas hasta un cierto grado, obtuviese

siempre la reelección y gozara por un año más el sueldo eventual señalado en el período que terminase. No se yo que este sistema se haya seguido en la amplitud que lo presento en alguna nación; pero aún cuando falte la comprobación de la experiencia, él está fundado de tal manera sobre los principios que guían al hombre en todas sus operaciones, que es imposible dejase de producir el mejor resultado. El ensayo hecho en la Nueva Granada en algunos empleados en la renta de tabacos ha tenido el mejor éxito: y si la renta no ha hecho más rápidos avances, débese esto a que no se ha seguido el sistema en todos los grados de la escala; pues sólomente los administradores y estanqueros gozan de asignación eventual. Si también gozara de ella el director de la renta, duplicado el interés en hacerla producir, daría también dobles resultados, como lo demostró de una manera palpable el ciudadano que a principios de 1839 ocupaba el puesto de director, en la exposición que, por conducto de la secretaria de hacienda, se pasó al congreso.

Malo, malísimo es siempre el gobierno para manejar negocios pecuniarios; pero será peor si no adopta el sistema que para manejarlos siguen los que más experimentados están en esto, que son los comerciantes. Estos no asignan sueldos fijos a las personas a quienes comisionan para vender sus géneros o cobrar sus deudas: le señalan un tanto por ciento sobre el producto de las ventas y cobros; y de esta manera, aunque no cuiden mucho de estimular a sus agentes, están seguros de que ellos obrarán con esmero y actividad; pues no hay mejor estímulo que el interés individual, siempre solícito para progresar.

5. Cuarto. CONTABILIDAD. Por lo regular los gobiernos nunca van a la par con los particulares en la introducción de las mejoras útiles. Estos se adelantan siempre; porque desde que conocen un sistema mejor que el que han seguido, lo adoptan inmediatamente para mejorar sus intereses; y si los hombres que están a su servicio no son a propósito para ayudarles, los despiden y buscan los que pueden servir para marchar por el nuevo camino. No así los gobiernos, que tienen que seguir trámites dilatados para establecer un nuevo sistema, y luchar con los intereses de los que se amaestraron en el antiguo. No sólo es preciso dar la ley, lo cual costará bastante trabajo, porque todos aquellos cuyo saber quedaría reducido a nada desde que desapareciese lo existente son otros tantos enemigos de la mejora, que los pondrá en la necesidad de estudiar

de nuevo, o dejar el puesto a los que saben más que ellos. Claman, por consiguiente sin cesar contra la reforma, y desacreditan a los que la promueven: se empeñan en hacer ver que el que está bien no debe desear estar mejor, aunque esta es la propensión general de la naturaleza humana; y logran de esta manera que se deseche cualquiera novedad, que sólomente por serlo es bastante para que les disguste. He aquí la razón de que la contabilidad financiera haya mejorado tan poco, a pesar de la perfección en que se encuentra la mercantil, que, sin embargo, es aplicable enteramente a las operaciones de hacienda. Débese también esto a que los gobernantes por lo general son siempre abogados o militares, y se rodean de gentes de su profesión, que raras veces poseen aquellos conocimientos en manejo de intereses, que se necesitan para promover el que se hagan arreglos, que conduzcan a su mejor administración.

En las oficinas de hacienda se practican operaciones tan semejantes a las de los establecimientos comerciales, que apenas puede concebirse como es que no se los ha tomado por modelo, y que hoy continúe llevándose la cuenta de cargo y data como se llevaba hace dos siglos, y que no se haya facilitado la comprobación y el examen. La experiencia tiene acreditado de una manera tan perentoria que la contabilidad comercial es la que puede proporcionar mejores medios de asegurarse del arreglado y fiel manejo de cualesquiera caudales, y la que da al dueño de ellos o al que los maneja un conocimiento del estado de los fondos en todos los momentos, que sería inútil recomendar más su adopción. Los gobiernos deben, pues, abstenerse de inventar nuevos sistemas; porque ni son ellos los que en este negocio pueden lisonjearse más de acertar, ni es preciso el trabajo de la invención cuando hay modelos perfectísimos que imitar.

6. Quinto. JURISDICCION COACTIVA. Significan estas palabras la facultad que tienen los empleados de hacienda para proceder al cobro de las deudas activas del tesoro nacional empleando contra la persona del deudor la prisión o apremios personales, que haya establecido la ley, para obligarlo a pagar, o contra los bienes del mismo para solventar el crédito. Esta jurisdicción es tan necesaria en los empleados de la hacienda nacional, que sin ella sería muy difícil el cobro de las contribuciones, o de cualesquiera otros caudales, que hayan de entrar en el tesoro

nacional. Sabido es que la acción de la justicia no es muy favorable al fisco; porque la causa pública es siempre defendida con menos interés que la de un particular. Es esto natural: los males que resulten de las dilaciones, o de la pérdida del pleito, cuando el fisco es el interesado, son males que se reparten entre muchos: la pérdida es insensible, por esta razón; y persuadidos de ello los jueces, que fallan, y el ministerio público, que persigue, más se sienten inclinados a favorecer las pretensiones del que debe, que los derechos de la nación que persigue.

Esta es la suerte del tesoro nacional, cuando litiga con los ciudadanos: y es preciso que, por lo menos, cuando los derechos de aquél sean claros y sus deudas activas líquidas, se adopte un partido, para que cobre pronto sus fondos. No hay otro que el de dejar la jurisdicción coactiva a los empleados que, cobrando lo del tesoro, tienen también un lucro conjuntamente con él³⁴. Así podrán ser contrastados los sentimientos de compasión y la indiferencia por el tesoro, que experimentan siempre aun los mismos que lo manejan.

Ni basta esto: es preciso que las demás autoridades administrativas auxilién también la acción de los empleados de hacienda, y que les presten mano fuerte para apoderarse de los deudores y de sus bienes; porque aunque actualmente no existen los empleados de hacienda esa animadversión que acompañaba a los antiguos publicanos, siempre se les ve con antipático disgusto, y sería peligroso dejarlos desamparados en medio de la sociedad conjurada contra ellos.

La jurisdicción coactiva termina cuando el deudor perseguido convertida en contencioso el negocio que daba ocasión a ejecución, alegando las causales que las leyes hayan establecido para hacer dudosos los derechos del fisco. Entonces ya hay derechos que verificar, pruebas que aducir, y la acción imparcial de la justicia debe venir a decidir quien debe quedar victorioso en esta lucha de la sociedad con el individuo. Pero tan

34. Esto se entiende adoptado el sistema de dotaciones eventuales; porque si los sueldos son fijos ningún interés existe en el empleado para cobrar. En este último caso se adoptará el partido de que compruebe en algunos períodos que ha empleado toda diligencia para cobrar. ¡Inútil precaución! él lo comprobará de cualquier modo. Nada hay que supla por el interés individual.

luego como se le ha oído y se le ha vencido en juicio, y que una sentencia ha venido a asegurar los derechos del tesoro, reasume el empleado de hacienda respectivo la jurisdicción coactiva, cesa la acción judicial y la administrativa le sigue.

No siempre el deudor al tesoro reside en el lugar en donde está la oficina en que consta el crédito. En tal caso debe perseguírsele, en donde quiera que se encuentre, y el empleado que tiene conocimiento del crédito avisarlo al del mismo ramo, que resida en el lugar en el que se halle el deudor. La hacienda nacional es la misma en todas partes, aunque sean diferentes los lugares en que se administre: a ella se debe, y ella ha de cobrar en donde encuentre al deudor. De otra manera, eludiría éste los pagos, o los demoraría extraordinariamente; privando así a la nación de disponer de su fondos para los gastos públicos.

7. Sexto. INSPECCION Y VISITA DE LAS OFICINAS DE HACIENDA POR LOS SUPERIORES DEL MISMO RAMO. No basta que los agentes generales de la administración, en las diferentes secciones del territorio, inspeccionen y visiten las oficinas de hacienda. Esta es una precaución útil contra cualesquiera abusos, principalmente el de la malversación. Pero el superior que maneja el mismo ramo; relacionado con el subalterno, y enterado perfectamente de lo que debe hacer, puede ejercer también una inspección saludable. Sujeto entonces el agente inferior a una doble vigilancia, doble temor tendrá de la censura, y da mayores garantías.

Ya se concibe que no pueden los superiores en el ramo de hacienda hacer frecuentes visitas a las oficinas inferiores; porque tendrían que abandonar ocupaciones importantes. Pero no por esto deben dejar de practicarlas de tiempo en tiempo, principalmente en aquellas en que hayan notado morosidad en el cumplimiento de las órdenes que se les comuniquen, o respecto de las cuales se oigan rumores poco favorables. Y cuando no puede ejercerse la inspección por medio de una visita, deben pedirse informes comprobados del estado de las oficinas, ya para descubrir de esta manera las faltas, ya para advertir a los subalternos que su conducta está constantemente observada por el ojo vigilante del superior. Esto despierta su atención, y haciéndolos pensar siempre en sus deberes, les da motivos para instruirse más y más en ellos, y para mantenerse en aquel movimiento activo, que todo lo hace progresar.

Descuidese la vigilancia, cesa el movimiento administrativo, y todo cae en una languidez mortal, que trascendiendo del empleado al ciudadano, no sólo hará improductivas las rentas, sino que aún será causa de que los particulares pierdan el hábito de creer que están obligados a contribuir para los gastos nacionales. Tal se veía suceder en tiempo de la administración colonial; y por desgracia aún en la época republicana de los Estados hispanoamericanos se palpa todavía el resultado de esa indolencia con que se ven las rentas de la nación.

En la Nueva Granada las pocas mejoras que se han logrado en la organización de las oficinas subalternas de rentas y en la moral de sus empleados, se deben en gran parte a la inspección a que en un tiempo las sujetó el gobierno, y que ejerció por medio de comisionados inteligentes del ramo, instruidos también en todo lo que las oficinas inferiores estaban relacionadas con las superiores.

La inacción, la indolencia y la pereza, son los vicios que más perjudican al servicio público: la inspección de unos empleados sobre otros contribuye a alejarlos; porque el superior desea acreditarse de celoso, y el inferior no quiere nunca pasar por descuidado, cuando su abandono hubiera de notarse. Hay de esta manera actividad, movimiento administrativo, y los resultados favorables que de aquí se siguen. He aquí las ventajas de la inspección.

En la sociedad civil, las mutuas consideraciones que nos tenemos los hombres, nos hacen temer la aversión de nuestros semejantes. Queremos siempre parecer activos y laboriosos, porque nos granjea esto el aprecio. Mas obra este deseo cuando puede averiguarse si existen aquella cualidades; y desaparece en proporción que hay facilidades para ocultar los vicios contrarios. Esto que observamos en el hombre privado, existe igualmente en el hombre público; y es preciso que sobre éste hagamos valer los estímulos que obran poderosamente sobre aquél.