

## CAPITULO V

### Del secretario del interior y de los negocios de su departamento

*1. Carácter administrativo del secretario y negocios en que interviene. 2. Por qué no se comprende en ellos la religión. 3. Intervención en el cumplimiento de las leyes civiles. 4. En las obras públicas civiles. 5. En la educación e instrucción públicas. 6. En los establecimientos de castigo. 7. En la carta y la estadística.*

1. Si el oficio del secretario de negocios extranjeros es importante, por la influencia que el buen manejo de ellos tiene en el bienestar de la nación, respecto de lo que depende de los otros pueblos, no lo es menos el del secretario del interior, por lo que se refiere a la dicha del Estado proveniente de los medios internos con que puede contar para su felicidad. El despacho del interior no sólo es el centro en donde se reúnen todos los datos relativos a los negocios generales, cuyo manejo corresponde a la administración nacional, sino también las noticias de todos los actos del gobierno y administración municipales, para que el encargado del Ejecutivo pueda ser informado del estado de la nación y de las providencias que él exija. El secretario del interior tiene la superintendencia general sobre todo lo que se refiere a la conservación del orden y seguridad en el interior, sin intervención de la fuerza armada, y al cumplimiento de las leyes civiles y penales; sobre la policía y la administración de la justicia, las obras públicas, la educación e instrucción pública, los establecimientos de castigo; sobre la formación y perfección de la carta y la estadística; sobre todo lo que se refiere a verificar y asegurar el estado civil de las personas; sobre las precauciones

que se tomen para hacer constar la data y formalidades de los contratos, testamentos y otros actos civiles, en que la seguridad de las propiedades exige la intervención de la autoridad pública; en fin, sobre cuanto se refiera a la condición social independiente de los negocios extranjeros, de la organización, dirección y empleo de la fuerza armada y de la marina de guerra y mercante y del comercio exterior.

2. Seguramente se extrañará que no enumero yo especialmente la religión y el culto entre los negocios e intereses a que se extiende la superintendencia general del secretario del interior: y por tanto, antes de entrar en el examen del modo como esta superintendencia debe ejercerse, manifestaré algunas de las razones que tengo para no mencionar aquellos objetos. La religión y el culto no son un negocio en que (como tales), deba intervenir la administración, y sólo debe verlos en los resultados civiles que tengan, que son los de su incumbencia; pues los otros jamás estarán a su alcance sino de un modo aparente y forzado, ni pueden ponerse en sus manos sin grandes riesgos para la libertad, y entorpecimientos para las mejoras útiles a la nación.

La religión es un negocio privado, un derecho individual, que sin protección ni amparo, lo mismo en el centro de las ciudades que el fondo de los desiertos, puede usar el hombre, sin que haya ninguna fuerza, ni poder humano que en ello pueda turbarlo. Es, como todas las cosas internas del hombre, las que dependen de su entendimiento y su conciencia, inatacable de hecho y de derecho; porque ningún acto de la autoridad ni de los individuos puede variarla, ni modificarla. No hay más medios de dominar la religión o de cambiarla que el raciocinio, y la autoridad pública ni disputa ni puede ser predicadora. Las ideas que el hombre tenga de su creador, los sentimientos que experimente en consecuencia de esas ideas, y el tributo de reconocimiento, adoración y respeto que su alma agradecida ofrezca al ser omnipotente que nos dio la existencia, son cosas que le pertenecen de una manera tan exclusiva, que no hay medio de apoderarse de ellas ni de arrancárselas; ni con las leyes ni con la fuerza de las armas, ni de otro modo que con el razonamiento. Así es que los gobiernos más ilustrados en los tiempos modernos ya no pretenden hacer la religión un negocio de su incumbencia, ni extender a ella las facultades administrativas. Allá en los siglos bárbaros, que siguieron el reinado de Constantino, fue que nació semejante pre-

tensión y por sostenerla los déspotas se precipitaron a los más horribles excesos, degollando y quemando a los que, usando de la razón con que los dotó el mismo autor de la naturaleza, concibieron que debían tributarle su adoración de una manera diferente que se la tributaban el clero y los príncipes.

Desde entonces la razón ha mantenido una empeñada lucha con la autoridad, y gradualmente los principios han ido triunfando, y el individuo quedando en posesión de este precioso derecho tal como debe existir en él. En ninguna parte lo goza en mayor plenitud que en los Estados Unidos, y tampoco hay un país en que la moral religiosa se conserve más pura y tenga más influjo en mantener el orden y la paz, y en los rápidos adelantos que hace aquel país afortunado. Allí es donde brilla con más esplendor la fé y la caridad de los fieles, manteniendo por sus propios esfuerzos la pureza de los dogmas y las augustas y solemnes funciones del culto; y donde los ministros del evangelio, verdaderamente celosos del bien de las almas, se esmeran en instruir a los creyentes y en mantenerlos en la grey, sin los escándalos de una persecución abominable y de una predicación sediciosa, que concita las masas populares a despedazarse y bañarse en sangre, en nombre del que a todos los tolera y les conserva la vida y la libertad de pensar sobre la tierra.

En donde quiera que exista un gobierno verdaderamente nacional, un gobierno creado para consultar el bien y progreso de la sociedad, y no para el engrandecimiento y dominación de ciertas clases, la religión no puede ser un negocio administrativo, sino una propiedad exclusiva del individuo, que debe garantizarse como los otros derechos individuales. Las autoridades deben limitarse a preservar de cualquier ataque este derecho; esto basta para que el orden se conserve y el principio religioso sea uno de los móviles de las buenas acciones y el garante de la tranquilidad pública.

La tolerancia de todas las creencias y de todos los cultos es hoy un precepto de la sana política, y no hay una nación ilustrada que no lo haya consignado en su constitución, ya porque sin él en vano podrá decirse que se favorece la libertad del pensamiento, ya porque es el medio único de evitar discordias entre los creyentes y de mantener más pura la moral religiosa. Pero no puede existir esta libertad y esta tolerancia, mientras el gobierno intervenga en la religión, mientras ella sea un negocio

administrativo; porque necesariamente se invade el dominio de la conciencia, y se pervierten las instituciones religiosas, para hacerlas servir a fines políticos y a designios ambiciosos, tan fáciles de lograr cuando la masa supersticiosa del pueblo es llamada a cooperar a ellos en nombre del creador.

El gobierno español ejercía con el nombre de patronato o patronazgo, cierta intervención en los negocios del culto católico, que prohijaron después los gobiernos republicanos de América, declarándose herederos de las facultades que ejercía la corte de Madrid. Creyeron haber hecho con ello una grande adquisición; y por conservarla han sostenido con el clero y con el Pontífice romano disputas acaloradas, que han estado a punto de terminar en una discordia abierta. Durante cierto tiempo han tenido razón estos gobiernos, porque no era posible en un momento hacer todas las reformas que pudieran convenir para que la sociedad se apoyara en bases verdaderamente republicanas; y entre tanto era preciso que muchas instituciones se conservasen, aún de aquellas que menos pudieran hermanarse con un régimen liberal. Pero no se deduce de aquí que lo que hemos adoptado del régimen español deba subsistir siempre, cuando afianzada la independencia y extendidas las nociones de libertad y del gobierno republicano, la sociedad se halla preparada para ulteriores mejoras, y aún las demanda con urgencia.

No fue siempre por el bien del pueblo que los monarcas se invistieron de las facultades que lleva consigo el patronazgo. Ellas han tenido un origen menos noble, y acaso puedo decir vituperable. La intolerancia fue por muchos siglos un dogma para los príncipes europeos, y se creía generalmente que, si en las naciones no existía una sola y única creencia, sostenida por el inmenso poder de los reyes y por la fuerza de las bayonetas, los fundamentos del orden podrían conmoverse, es decir, de aquel orden que resulta de la ciega obediencia a los mandatos despóticos de una autoridad que, pretendiendo un origen divino, niega a los gobernados la facultad de examinar la conducta de sus jefes y de dictarles las leyes conforme a las cuales deben gobernarlos. Sin duda la existencia de unos mismos principios uniformes facilitaban al monarca el ejercicio de una influencia igual en sus súbditos por medio de los ministros de la religión; y mal podían ellos renunciar a un medio tan expedito de

gobierno, y además de eso tan eficaz para dar fuerza a los preceptos de su autoridad.

Por otra parte, cuando la cabeza de la iglesia desplegó aquella ambición terrena, que convirtió el cayado del pastor en el cetro de un monarca guerrero e intrigante; y cuando por estar difundidos por todos los puntos de la Europa los agentes de aquella autoridad, y ejercer un poder sin límites sobre las conciencias, la ambición papal no tenía ningún freno; fue necesario que los reyes contrastasen sus conatos usurpadores, apoderándose del mismo clero, que servía de instrumento para invadir el dominio de la autoridad civil. Así, en Inglaterra cuando al culto abominable de los Druidas sucedió el dulce y humano de los católicos, en tiempo de la Heptarquía, los heptarcas que abrazaron el cristianismo continuaron ejerciendo la supremacía que tenían sobre el culto anterior, es decir, el patronazgo: y cuando ya se robusteció en aquella nación el poder papal, y los legados y el Arzobispo de Canterbury trataron de alzarse con los poderes de la corona, y de formar un estado teocrático dentro del territorio inglés, necesario fue que el gobierno para preservarse de la subversión que amenazaban estas usurpaciones escandalosas, se arrogase la facultad de tomar la intervención que tomó en los negocios eclesiásticos. Ella fue sin embargo gravosa, porque frecuentemente se convirtió en instrumento de la opresión y en azote, no sólo del clero, sino del resto de los ciudadanos. Esto dio colorido plausible a las violencias de aquel Dunstan tan atrevido, de aquel Tomas Canciller de Enrique II, y de aquel Anselmo que tantos disturbios y disgustos ocasionaron a la monarquía británica, y a quienes el solio pontificio elevó a la jerarquía de Santos por haber así sostenido sus pretensiones. En Francia, en España, y en el Imperio Germánico siguieron las autoridades la misma conducta respecto de los negocios eclesiásticos, hasta el tiempo de León X y de Clemente VII en que empezó la polémica religiosa, que haciendo un escisión en la grey católica, advirtió a los pontífices cuál era el resultado de sus exageradas pretensiones. Algunos monarcas variaron de conducta algunos años más tarde; y aunque el feroz tirano Enrique VIII no introdujo ciertas reformas en Inglaterra sino para ensanchar las prerrogativas reales y hacer mas irresistible su poder, posteriormente en el reinado de sus sucesores, y en otras partes, la tolerancia vino a contener aquella fuerza violenta que no habían sido bastantes a contras-

tar ni una autoridad excesiva, ni ejércitos valientes y poderosos. Esto no sucedió hasta que por muchos años se hubo asesinado y quemado a los hombres, en nombre de la divinidad, y para cumplir la misión que Jesucristo encargó a unos ministros de paz y de caridad, que así vinieron a realizar las promesas y los preceptos que contiene el divino evangelio. ¡Qué horror! No, aquellos excesos de tan horrible recuerdo se ejecutaron por malvados insignes, que jamás merecieron el nombre de ministros de un Dios de paz y de caridad, por viles instrumentos del despotismo político y religioso.

He aquí una ligera historia del patronazgo. En aquellos tiempos, en que sumido el mundo en una caliginosa ignorancia, la opinión no podía contrastar el poder del sacerdocio, y en que el nombre de la libertad y de la tolerancia se oía con más pavor que el estallido del trueno precursor de la tempestad, fue que los gobiernos pudieron hallarse en la necesidad de arrogarse aquella facultad. Pero hoy, que la difusión de las luces, la creación de los gobiernos populares, la libertad de la imprenta y todos los bienes que puede traer consigo la ilustración son una salvaguardia contra las usurpaciones religiosas, ya no hay para qué hacer la religión y el culto un negocio administrativo; y ya ha llegado el tiempo en que debemos emancipar la religión y dejarla al cuidado de los individuos.

Poco tiempo hace que creía yo imposible el que esto pudiera verificarse con ventaja. ¡Tal es el imperio del hábito y la duración de las impresiones que se reciben en las escuelas en que nos hemos formado! Pero meditando detenidamente, he hallado que la emancipación religiosa es necesaria, y que por lo mismo el patronato y la intervención administrativa en la religión no deben existir. Yo me he preguntado muchas veces, ¿por qué los ministros de la religión son tan poco solícitos del bien de las almas, y emplean en las parroquias el tiempo en ocupaciones terrenas, en tramas políticas, en fomentar las disensiones en las familias, en lugar de emplearse en instruir y edificar? ¿Por qué el culto está reducido a ceremonias vanas, que el pueblo ejecuta más por la fuerza de la autoridad, que por los impulsos de su corazón? Yo lo sé, puedo decirlo: porque el ministro de la religión para lo que tiene estímulo es para dedicarse a influir en las elecciones, para tratar de ocupar un asiento en las cámaras legislativas, y para ganar de esta manera una canonjía, un obispado por cualesquiera medios. ¡Oh subli-

mes funciones de los ministros de nuestro culto! ¡Por esta razón progresa tanto la indiferencia religiosa!

Si en lugar de que los párrocos fuesen unos agentes del poder civil sostenidos por la fuerza de la autoridad, ellos recibiesen su misión de la corporación creyente que van a presidir confirmada por su respectivo obispo; y si en lugar de dormir en la confianza de que, bien sean diligentes o descuidados, siempre han de tener aseguradas comodidades y aún lujo; si en vez de esto estuviesen en la necesidad de esperar todo del celo y caridad religiosa de su grey, otra cosa serían esos eclesiásticos, y otra cosa sería nuestro pueblo. Entonces los sacerdotes se esmerarían en predicar el evangelio, en cultivar los sentimientos piosos; y teniendo que esperar todo de su diligente cuidado por la grey, serían estudiosos para instruirse, virtuosos para dar buen ejemplo, y activos en enseñar a los fieles, para conservarlos adictos a la dulce religión, en que se encuentran todos los consuelos.

Basta lo-dicho para que se vea por qué yo quito al encargado del Ejecutivo esta intervención que, por medio del secretario del interior, ha ejercido siempre en los negocios de la religión. Pasaré, pues, a tratar de los negocios que deben correr por el despacho del interior.

3. Primero. INTERVENCION EN EL CUMPLIMIENTO DE LAS LEYES CIVILES Y PENALES. Los tribunales y juzgados son los que tienen el encargo de decidir cuando ha llegado el caso de que una disposición civil o penal tenga su cumplimiento, y de velar en que positivamente lo tenga; pero el secretario del interior también debe tener intervención en este negocio, ya para que los que administran la justicia tengan en los casos necesarios la cooperación de la autoridad que dispone de la fuerza; ya para que averiguado el efecto que han producido las disposiciones, pueda informar sobre la conveniencia de conservarlas o destruirlas; o bien para requerir al ministerio público a fin de que los que han sido omisos en la aplicación de las leyes, o que la han hecho torticeramente sean llamados a responder de su conducta. A este fin, el secretario debe exigir, por conducto del respectivo agente seccional, la estadística judicial, por lo menos anualmente, y además pedir informes frecuentes y detallados del curso que siguen los procesos; ya para que vean los jueces que hay una autoridad vigilante, que cuida de que los funcionarios públicos cumplan con sus deberes, y esto los excite a

trabajar; ya para que los que son insensibles a este estímulo y al de la opinión puedan ser requeridos a que salgan de su apatía; ya en fin, para verificar la responsabilidad.

La estadística judicial es necesaria a la administración; porque ella es el cuadro en donde se pueden contemplar los resultados morales de las leyes. Allí se ve si positivamente las propiedades y las personas gozan de seguridad con las disposiciones vigentes; y puede calcularse si a la sombra de esta seguridad pueden nacer y desarrollarse otros intereses, en que se ejerce la acción directa de la autoridad administrativa. Por los procesos que se hayan seguido, y los fundamentos en que se apoyan las partes, en negocios civiles, puede colegirse si la leyes administrativas que se hayan dictado para hacer constar la propiedad, el estado y condición de las personas, y la legalidad de los contratos son bastantes para llenar su objeto; en caso contrario, para meditar las disposiciones que debieran abrogarse o sostenerse.

El que tiene el encargo de manejar bien las cosas públicas, no sólo debe ser un instrumento para que la ley se cumpla, sino también un observador constante de los efectos que ella produce. Así merecerá propiamente el nombre de administrador; y su administración será tanto mejor, cuanto más solícito se manifieste en saber si lo que ha ordenado el gobierno conduce verdaderamente al fin de la sociedad civil, la felicidad de los que la componen.

Pero no pensemos solamente en las ventajas de conocer los efectos de las leyes civiles, atendamos también a los de las legislación penal. La noticia de los delitos que se han cometido en la sociedad, y de los puntos en que han tenido lugar hace conocer si la policía cumple o no con sus deberes, y si en las secciones la administración municipal ha desatendido esta importante ramo; y se tomarán en consecuencia las medidas del caso, ya para que se hagan cumplir las disposiciones de policía que haya dado la autoridad municipal, ya para que se den si ha habido omisión en este negocio.

Cuando he mencionado la policía no entiendo solamente por tal el cuerpo de celadores que las autoridades municipales encarguen de prevenir y suprimir los delitos. La policía personificada (si puedo llamarla así), no es la más eficaz para lograr que no se haga el mal. La difusión de la enseñanza y de los principios de la moral, el alumbrado de las

poblaciones, la seguridad de las cárceles y la proscripción de aquellas diversiones en que se excitan las pasiones hasta un punto en que no pueden ser dominadas por la razón, son medidas que contribuyen más a la mejora de los sentimientos humanos y a alejar al hombre del crimen, que la presencia de un resguardo compuesto de hombres que algunas veces son ellos mismos los primeros criminales. Por consiguiente, el secretario del interior, no sólo velará en que el cuerpo de policía desempeñe las funciones de su cargo, sino también en averiguar si los auxiliares poderosos que he mencionado se han puesto en acción por las autoridades municipales, a cuyo cargo deben estar, como manifestaré después.

4. Segundo. INTERVENCION EN LAS OBRAS PUBLICAS CIVILES<sup>6</sup>. La autoridad nacional o la municipal son las que decretan la construcción de aquellas obras públicas que las necesidades del comercio, de las comunicaciones o comodidades sociales exigen; y también las que se requieran para perpetuar la memoria de acontecimientos que engrandeciendo a la nación, engendren en los individuos sentimientos de honor y de patriotismo, que los hagan más útiles y dignos ciudadanos. El secretario del interior es el que vela en que ellas se construyan, conserven y perfeccionen, y quien promueve también que se decreten, indicando su utilidad y conveniencia tanto a la autoridad municipal como a la nacional.

Para cumplir con este deber es preciso, por supuesto, que tenga los conocimientos necesarios de lo que se esté haciendo y de lo que convendría hacer; y por lo mismo debe exigir informes frecuentes, tanto de los agentes de la administración general, como de las autoridades municipales, sobre el estado de los caminos, puentes, calzadas, ríos navegables y los vehículos que en ellos se usen; y sobre lo material de los edificios públicos, como escuelas, cárceles, mercados, hospicios, hospitales, lonjas, acueductos, muelles, fanales, balisas, etc. Estos informes no deben servirle solamente como un objeto de pura curiosidad, sino para medi-

6. Entiendo por obras públicas civiles aquellas que no se aplican al servicio especial de la hacienda, de la marina o del ejército permanente

tarlos, y después hacer las combinaciones a que den lugar, tomar las providencias convenientes.

La intervención del secretario del interior es más o menos directa respecto de las obras públicas según la naturaleza de ellas. Le toca una acción más eficaz respecto de aquellas que haya mandado a construir la autoridad nacional, como que ellas deben correr a cargo de los agentes de la administración general, que obran por el impulso que les comunica el jefe por conducto del secretario del interior; y por lo mismo debe hacer formar los planos y presupuestos y dar los reglamentos que sean necesarios para que se facilite el personal y material, y se lleven a cima con la prontitud y perfección posibles. Mas en las obras que mande construir la autoridad municipal, no le toca otra intervención, que la de la vigilancia para averiguar si aquellos funcionarios, a quienes dichas autoridades las hayan encargado, que pueden ser al ser al mismo tiempo agentes de la administración general, son, o no, activos en el desempeño de esta obligación; y para que, en caso de que los derechos nacionales sean invadidos con la construcción de una obra, puedan hacer los recursos correspondientes para que sea impedida por la autoridad judicial.

Aquí debo indicar qué obras públicas civiles considero como nacionales; es decir, que deban ser de la competencia del gobierno y administración general. Creo tales los edificios para el despacho de las autoridades nacionales, como el cuerpo legislativo, el encargado del poder ejecutivo y los tribunales que extiendan su jurisdicción a una o más provincias; los establecimientos de castigo, como casas de reclusión, de penitencia, o de custodia para los presidiarios y forzados; los grandes caminos y canales que sirvan para la comunicación de muchas provincias<sup>7</sup>, y que por esta razón, abrazando intereses que se acercan a la masa

7. Debo advertir que las ideas que acabo de manifestar se refieren a un régimen central, como el que existe en la Nueva Granada, y en casi todos los Estados hispanoamericanos. En un régimen federal muchos de estos objetos no son de la competencia del gobierno general: porque teniendo los Estados su código civil y penal, sus tribunales y juzgados, gozan de una nacionalidad que no podemos conceder a las provincias. En un régimen central el código civil y penal son uniformes, los castigos son los mismos y los imponen autoridades nacionales: los lugares en donde deben tener efecto las funciones de estas autoridades son, pues,

entera de la sociedad pueden llamarse verdaderamente nacionales. Fuera de estas obras, las demás quedarán con más ventajas bajo el régimen municipal; porque no afectando sino intereses de alguna o algunas secciones, sus respectivas autoridades son las que más solícitas y anhelosas se mostrarán por su ejecución.

Cuando hablo de la intervención del secretario del interior en las obras públicas, no se crea que quiero yo que él, o sus agentes vengan a hacer el oficio de inmediatos directores de dichas obras, y que deban correr con el pormenor de los gastos, y con la búsqueda y elección del personal y material. Esta especie de administración no puede concederse con utilidad a las autoridades públicas, ya porque les quitaría un tiempo precioso, ya porque jamás puede presumirse en ellas el empeño y solicitud que un particular consagrado a sus peculiares intereses manifiesta en tales ocasiones. Deberá, pues, buscarse el partido que de más garantías de prontitud en la ejecución y de mayor economía en los gastos. El sistema de contratas es, sin duda, el preferible, siempre que ellas se hagan tomando antes las medidas necesarias para excitar la concurrencia. Por este medio la administración se aprovecha de la industria e interés particulares, sin tener que dedicarse a la penosa lidia de los trabajos mecánicos; y limitándose a lo que puede ejecutar un alto funcionario, que es hacer trazar los planes y velar en que se realicen con perfección, llevará al cabo esas grandes creaciones de la mano del hombre que nos asombran en los países bien administrados.

de competencia nacional. Sin embargo, la autoridad municipal puede ser un auxiliar poderoso para la nacional aún para llevar a cima las obras públicas nacionales: porque conociendo ella mejor las localidades en que se han de ejecutar, y hallándose interesada en el bien de ella es seguramente un cooperador excelente para todo lo que pueda redundar en su beneficio. Respecto de los caminos y canales siempre deberán ser obras de una competencia mixta. Las leyes deben dejar amplia facultad a las autoridades municipales para la apertura, conservación y reparación de los que crucen su territorio. sin que por esto la autoridad nacional deje de obrar en el mismo sentido cuando tenga los medios de hacerlo. La facilidad de las comunicaciones es igualmente importante para algunas secciones de la sociedad, que para toda ella y las autoridades de unas y otras deben concurrir a proporcionarla

No deben siempre todas las obras públicas mencionadas hacerse por cuenta de la nación, ni por consiguiente, ser de la competencia de la administración nacional. La autoridad pública no debe mezclarse en hacer lo que favorezca los intereses particulares, sino cuando los ciudadanos no puedan o no quieran hacerlo por sí; pues lo demás sería tomarse un inútil trabajo y además desalentar o aniquilar tal vez el espíritu de empresa y el genio industrioso de los habitantes. Los canales, los mejores caminos pertenecen en Inglaterra y los Estados Unidos a compañías particulares, que se esmeran en su perfección y conservación así como se empeñaron en hacerlos con economía, porque en ello está su constante interés. Por consiguiente, siempre será preferible el conceder algunas ventajas y un privilegio de cierta duración a los que construyan estas obras, y limitar la intervención administrativa a velar en que se cumplan las condiciones de la concesión. De otro modo, habrá que confiarse en autoridades que, ejercidas en distintos periodos por diferentes individuos, ni ofrecen esperanzas de un plan uniforme y seguido con constancia, ni tienen los estímulos que sirven de aguijón al particular que ha de recoger el producto de sus fatigas y dedicarlo a sus goces individuales. Esta confianza en semejantes autoridades, por más precauciones que se tomen, producirá los efectos que por tantos siglos ha experimentado la nación española: gastos inmensos con provecho corto, y las desmoralización que trae consigo el peculado.

Un gobierno que dispone de pocos recursos para acometer una obra pública, puede adoptar el partido de tomar parte en una compañía de particulares que la acometan, tomando el dividendo de los productos en razón de los fondos con que ha contribuido. Este será siempre un partido ventajoso porque los caudales nacionales, a tiempo que auxilian así una empresa pública, y la favorecen con el prestigio de la autoridad, vienen a ser manejados por excelentes administradores, y dejan de destinarse a consumos improductivos. Esta idea, en verdad, no es conforme con el miserable egoísmo, que regularmente anima a los gobiernos, que siempre quieren ser exclusivos dueños de ciertas obras públicas, y que son una fiel imitación del perro del hortelano. Pero ella es el fruto de una observación atenta y reflexiva de las causas que han hecho adelantar tan rápidamente al pueblo británico y a sus antiguos colonos. Los que la contradicen proceden guiados por un error lamentable, que siempre

induce a malas medidas a los que quieren alcanzar más de lo que prometen los medios de que pueden disponer. El prospecto del total de las ventajas poseídas por el que haga todos los gastos de la empresa, allá en el tiempo remoto en que se haya llevado al cabo, les hace esperar hasta que reúnan los fondos para ser ellos sólo los que la realicen, y ser también sólo los que gocen del provecho. Esta esperanza engañada de año en año, o no llevada adelante por los que suceden en el mando, jamás llega a realizarse, y tal vez cuando se piense en dejarla, y tomar partido diferente del que ella sugería, es tarde, y los intereses que pudieran hacer productiva la obra han tomado ya otra dirección y la hacen inútil. Así está sucediendo a la Nueva Granada con la comunicación intermarina por el istmo de Panamá, empresa que viéramos realizada en nuestros días, si una política mezquina no entorpeciera el curso de las especulaciones extranjeras, con trabas miserables para tener adheridas a nuestra patria aquellas provincias, y que serán, si continúan la causa de que las perdamos.

Yo me extendiera en reflexiones sobre este particular, para contribuir a que se varíe esa política, y que la administración mejor aconsejada y más instruida de los intereses del país pida, obtenga y ejecute medidas más provechosas; o mejor dicho, medidas menos ruinosas para la nación. Pero esto sería extraño de estos elementos, que las circunstancias de la época exigen se publiquen cuanto antes, para que la juventud adquiriera algunas nociones de administración pública. Seguiré, pues, el resto de mi tarea.

5. Tercero. INTERVENCION EN LA EDUCACION E INSTRUCCION PUBLICA. No soy yo de aquellos que opine que la educación y la instrucción se deje enteramente al cuidado de los particulares; que se espere de su interés su fomento; y que abolida la enseñanza profesional, cada ciudadano se haga valer como abogado o como médico, así como se hace pasar por ebanista o sastre según la habilidad que manifieste en aquellos oficios. Esto será asequible cuando los pueblos hayan llegado a un estado de ilustración en que cada ciudadano sea bastante avisado para precaverse de los empíricos y distinguir entre el que posee la ciencia y el que con verbosa charla se hace aceptable al ignorante vulgo. Pero si no soy partidario de esta libertad tan absoluta, no se crea por esto que quiera esclavizar la

enseñanza y ponerla del todo en manos de la autoridad. Hay un partido que adoptar en el estado actual de cultura de las sociedades políticas que, sin tocar en el extremo de una libertad perjudicial, puede preservarnos del otro, igualmente funesto, de una centralización y servidumbre absolutas de la instrucción pública.

Creo que tanto la administración general, como la municipal, y los particulares, pueden contribuir al progreso de la educación y enseñanza pública, y que sin privar a los últimos de la facultad de emplear sus esfuerzos para conseguir aquel fin, también deben las primeras tomar parte en este negocio. Diré en su lugar qué ramos de enseñanza quedan sujetos a la intervención de la autoridad municipal, y hablaré ahora de los que pueden ser del resorte de la nacional.

Hay ciertos conocimientos que no se pueden cultivar con provecho sino en grandes y costosos establecimientos, que tal vez sólo es capaz de sostener la nación. También hay profesiones de entre las cuales habrán de tomarse los individuos que deben desempeñar ciertas funciones públicas importantísimas. Estas consideraciones harán muchas veces necesario que la nación costee aquellos establecimientos, para proporcionar estas enseñanzas, cuando ni los particulares ni las autoridades municipales tengan recursos para hacerlo. En estos establecimientos tiene el secretario del interior una intervención directa en su administración. Pero esta intervención de ninguna manera debe ser para prescribir los principios que deben enseñarse y sostenerse, sino para que cualesquiera que sean los que tengan los profesores se enseñen a los alumnos y se examinen con la publicidad debida, para que el error pueda ser combatido y la verdad corroborada. Se extenderá también su intervención a vigilar que se guarden en los establecimientos las reglas de policía, que se hayan establecido para conservar la moral de los alumnos; y que los respectivos superiores desempeñen cumplidamente sus funciones.

He aquí cuanto puede concedérsele a la administración general acerca de los establecimientos que tengan el carácter de nacionales. Cualquiera otra cosa, lejos de aprovechar daña, y en vez de hacer de estos establecimientos otros tantos liceos, en que adelanten las facultades mentales con la libre discusión y estudio de los principios, los

convertirá en sociedades pasivas, que aprenden la lección que les dicta la autoridad, pero que no propenden al cultivo de la razón.

Vicioso, por demás, y absurdo es el establecimiento de una autoridad, que pueda poner su veto para impedir que se sostengan ciertas doctrinas o principios. Adolece esto de los defectos que han hecho proscribir la censura de la imprenta; pues convierte en oráculos de la ciencia a esos censores que por más ilustrados que sean no han de poseer todos los conocimientos humanos, ni han de estar dotados de esa infalibilidad, tan inasequible como deseada por todos los hombres. Este es un establecimiento inquisitorial y bárbaro, que, con los mejores deseos de parte de los que lo fundaran, produciría fatales consecuencias.

Establézcase, enhorabuena, con subordinación al secretario del interior, una autoridad que vigile en que se cumplan los reglamentos de las universidades y casas de educación; en que se dé noticia en ciertos períodos del progreso que hacen las ciencias, y de los nuevos métodos que se hayan inventado para que sea más rápido; en que se tenga constancia de los individuos que frecuentan las escuelas, de las rentas con que se sostienen, y de las que pudieran crearse para dar aumento a la enseñanza. Esto es útil para calcular las medidas que hayan de tomarse, bien sea para corregir o promover que se corrijan los abusos que se hayan introducido, bien para premiar los servicios distinguidos de algún profesor o la capacidad o talento de un alumno; bien para difundir los nuevos métodos, etc.. En una palabra, tendrá facultades para todo lo que favorezca la libre disquisición de los principios científicos; pero no tendrá ninguna para lo que pueda cortar el vuelo al pensamiento y contener sus adelantos.

La enseñanza primaria, es decir, aquella que proporciona el conocimiento de la lectura y la escritura, de los principios universales de la moral y de los deberes de un ciudadano, y de aquellas nociones de aritmética más necesarias en las artes y oficios y en la economía doméstica, es sin duda el objeto que más debe emplear los solícitos cuidados de la autoridad. La enseñanza primaria es la base en que estriban todos los conocimientos, una garantía de orden, un medio de fomentar el espíritu público, y la administración jamás la verá con demasiado esmero. El secretario del interior debe exigir frecuentes informes del estado en que se halla, y promover que las autoridades municipales, que

deben proveer de recursos para el sostenimiento de las escuelas, no sean omisas en el cumplimiento de esta obligación. Debe también habilitarse al mismo funcionario, dándole los fondos suficientes, para que difunda los métodos más fáciles y sencillos para proporcionar dicha enseñanza, y algunos libros elementales conocidos por su mérito superior.

Pero en lo que principalmente debe fijar su atención el secretario es en hacer conocer a la autoridad municipal la importancia y utilidad de que llene los deberes que se le impongan respecto de la enseñanza pública, y en que se le exija la responsabilidad en caso de omisión o abandono. El que conoce de cuánto precio es para la sociedad y para sí mismo como miembro de ella el cumplimiento de un deber que le hayan impuesto las leyes, tiene con esto bastante estímulo para no descuidarlo; y el que sabe que su omisión o descuido traerán sobre él un castigo severo y pronto, tratará de no incurrir en caso que lo merezca.

Cuanto más extendida se halle la enseñanza primaria, menos necesidad tiene la administración de atender a la secundaria; porque la imprenta, publicando todos los días los adelantos del entendimiento humano, trasmite con facilidad los conocimientos, y el que puede leer y escribir, puede adquirirlos sin maestros, y aumentarlos consignando en el papel y publicando después el fruto de sus reflexiones y tareas. El fomento de la enseñanza primaria es, pues, un medio indirecto muy eficaz de proporcionar la secundaria.

Inútil fuera repetir aquí lo que otros han dicho sobre la preferencia que debe darse a ciertos ramos de enseñanza. Bentham, en su tratado de las recompensas, ha dicho sobre esta materia lo que es de desearse, y yo no tengo el atrevimiento de amplificarlo.

6. Cuarto. ESTABLECIMIENTOS DE CASTIGO. Si la autoridad pública se ve muchas veces en la dura necesidad de castigar, porque así lo exige el bien de la sociedad y la corrección de los delincuentes, parece fuera de duda que el castigo debe imponerse de manera que produzca estos saludables efectos. He aquí por qué debe ponerse la mayor atención en proporcionar buenos establecimientos de castigo y en que ellos sean administrados con esmero por las personas a quienes se encargue su cuidado.

Escritores célebres, como Bentham y Beaumont<sup>8</sup>, han tratado detenidamente de la forma de estos establecimientos, de los trabajos a que

debe destinarse a los penados y de la policía que en ellos debe observarse. A ellos remito a los que quieran instruirse por extenso de las razones que hay para que tengan cierta organización, y de los resultados que se han observado principalmente en los Estados Unidos. En una obra destinada a dar las nociones generales de administración que pueden servir de base a un alumno de colegio para estudios mas largos y meditados, no sería propio que yo transcribiese las observaciones de aquellos distinguidos jurisconsultos (pues debo confesar que yo no me atrevería a variarlas ni a comentarlas).

Suponiendo, pues, que los establecimientos de castigo se hayan fundado y organizado conforme a las ideas de los mejores y más experimentados jurisconsultos, sólo hablaré de la acción constante que toca al secretario del interior sobre ellos. Este funcionario es el especialmente encargado de hacer que los reglamentos orgánicos de aquellos lugares de penitencia, en que se van a expiar las ofensas cometidas contra la sociedad, y a dar a esta una lección provechosa, debe informarse constantemente del estado en que se encuentran, del modo como cumplen con sus deberes los administradores inmediatos de ellos, de los delinquentes que hayan manifestado mejora en su moral, de la salubridad de las prisiones y de las observaciones que hayan hecho los que se hallan en inmediato contacto con los penados sobre los resultados del sistema que se haya puesto en ejercicio. No sólo debe valerse el secretario del respectivo agente de la administración general, para ejercer esta parte de su acción administrativa, sino también de la autoridad municipal de la localidad en que existan los establecimientos. Esta autoridad, que puede observar más de cerca la casa de penitencia, y que más interesada se halla en que sea una escuela de moral y no un semillero de donde el vicio salga a corromper la población, es la más apropiada para visitarla y para constituirse en censora de los empleados que la manejen. El secretario deberá excitarla constantemente a que vigile en que los penados sean obligados a consagrarse al trabajo que se les haya destinado, y en que por medio de los ministros de la religión se les

inspiren ideas de mejora, y las esperanzas de volver a pertenecer con provecho a la sociedad que ofendieron con sus extravíos.

Un secretario del interior ilustrado, vigilante y activo puede, con su intervención oportuna en estos establecimientos, causar grandes bienes a la sociedad; pero debe adoptar los medios que más eficazmente puedan favorecerlo en su empresa. El más seguro, el que ofrece siempre resultados ciertos es el de valerse de personas que sabiendo la misión que van a llenar se esmeren en cumplirla. El comitre cruel y brutal de una galera aplicará el látigo con más fuerza y arrostrará la insolencia de un forajido con la misma ferocidad que aquel manifieste; pero no es el hombre a propósito para mejorar el corazón e ilustrar el entendimiento. Esto sólo puede hacerlo el hombre experimentado, que conoce el origen de las flaquezas humanas, y que puede poner en acción para producir el bien los mismos sentimientos e intereses que, mal seguidos, produjeron un extravío irracional. Por consiguiente, para que la administración pueda lisonjearse de lograr su objeto en los establecimientos de castigo, es necesario que se valga de empleados que conozcan lo que tienen entre manos, y que por lo mismo se interesen en ejecutar sus órdenes. Pero mientras se siga la práctica detestable de encargar la custodia de los penados y su dirección y manejo, a hombres que, por el desarreglo de sus costumbres, y por una conducta perversa, merezcan tal vez la misma suerte de aquellos de quienes están encargados, los establecimientos de castigo serán un teatro de escenas inmorales, unos lugares de perversión, que den mayor escándalo que los delitos de los que habitan en esas odiosas moradas. Sufrirán, es verdad, los delincuentes; pero su inútil penar no hará otra cosa que confirmar su corazón corrompido en los sentimientos del crimen, y prepararlo para, cuando termine su condena, lanzarse sobre la sociedad como un forajido hambriento de nuevos delitos. Poco observador se necesita ser para conocer que tal debe ser el resultado de un sistema semejante; y las cárceles y presidios de España y de las naciones que fueron sus colonias, nos presentan, por desgracia, demasiados ejemplos de esta triste verdad.

Es pues preciso que la inspección de los establecimientos de castigo esté encargada a hombres de otra clase, a personas que, reuniendo un alma firme a un corazón benéfico, y a una moral severa, puedan soportar el espectáculo del sufrimiento y presentarlo al delincuente como un

motivo de mejorarse. Esto se conseguirá dejando la mal entendida economía que impide el que se encuentren tales empleados, por falta de un sueldo que compense la pena de adoptar aquel oficio. En nada puede hacerse con más provecho un gasto considerable, que en proporcionar la buena administración de estos establecimientos.

La acción administrativa del secretario del interior sobre ellos varía según su naturaleza. No puede ser la misma sobre una casa de penitencia y trabajo, que sobre una colonia de deportados. El fin indica los medios; y como en las primera se trata de corregir hombres para que vuelvan a vivir en la misma sociedad que los tiene reclusos, se adoptará con ellos un método diferente del que puede preparar en un tierra distante a los seres transportados allá a que la cultiven y mejoren y formen entre sí un pueblo que pueda nivelarse en alguna época a los de los individuos virtuosos.

7. Quinto. FORMACION Y PERFECCION DE LA CARTA Y LA ESTADISTICA. Hablando de los medios pasivos para facilitar la administración pública, manifesté la importancia de la carta y de la estadística. Este negocio ha corrido en muchas partes por el despacho de la guerra, porque la escuela militar ha suministrado los individuos a quienes se ha dado la comisión de levantar la carta y de formar la estadística, y porque los gobiernos se han procurado estos datos más bien para poder preparar con ellos sus expediciones guerreras y sus sistemas de defensa, que con el fin de promover y efectuar mejoras internas, de que en la vida civil pueda aprovecharse una nación. Justo es que para aquellos fines se tengan presentes esos datos, y que la clase militar intervenga en suministrarlos y mejorarlos, para que la práctica de los conocimientos científicos nos de buenos ingenieros, en los casos en que hayamos de ponernos en armas para defendernos, o para buscar reparación de una ofensa inmerecida. Pero, como el estado de paz es el que, por los beneficios de la civilización, se considera hoy como permanente, y las mejoras internas que contribuyen a perfeccionar nuestra condición civil son las que más inmediatamente nos afectan e influyen en el bienestar social, la autoridad que tiene intervención en estos negocios civiles debe correr también con un asunto que tiene tal relación con ellos. A reserva, pues, de transmitir al despacho de la guerra los conocimientos que pueda necesitar para cumplir las funciones que se le encarguen, el

secretario del interior debe tener la superintendencia en la formación de la carta y la estadística, y en que se hagan en ella las variaciones que el país presente por sus progresos o decadencia.

Al secretario del interior toca, por tanto, facilitar a los ingenieros geógrafos el desempeño de su comisión, previniendo a las autoridades que los auxilien, que les comuniquen las tradiciones o noticias que tengan de las producciones del país, del comercio que con ellas se haya hecho en tiempos pasados, de los minerales, del carácter de los habitantes, etc..

Formada una vez la carta y la estadística general, el secretario del interior puede valerse de la autoridad municipal para adquirir noticias sobre las variaciones que deban hacerse. Ella le indicará qué nuevas poblaciones se han formado y qué posición ocupan en el territorio; le remitirá estados en que consten los nacimientos, los matrimonios, las defunciones; el aumento o disminución de las crías; el mayor o menor producto de las cosechas; el rendimiento de las minas; las nuevas que se hayan descubierto y elaboran, y todo aquello que pueda contribuir a saber anualmente las variaciones que haya habido en el estado de la nación. Digo que debe valerse de la autoridad municipal; porque como tan interesada se halla esta en obtener aquellos datos en su respectiva sección del territorio como el gobierno general en toda ella, es quien se halla en aptitud de suministrarlos.

El secretario debe comunicar no sólo al despacho de la guerra sino también a los demás de la administración algunos de los datos estadísticos que vayan a su despacho. Ellos son necesarios muchas veces en el departamento de negocios extranjeros; pero en el de hacienda son de una importancia vital; porque sin ellos no puede conocerse la riqueza del país para saber las contribuciones que puede soportar; para calcular si las establecidas rinden el producto debido en las diferentes provincias, o si un rendimiento exiguo en una provincia rica da motivos de sospechar mal manejo en los recaudadores, o mal sistema para percibirlos.

La carta y las noticias geográficas anexas a ella son importantes en el ministerio de marina por la parte hidrográfica; y por consiguiente al formarla debe exigirse su cooperación, y deben transmitírsele después los datos que se hayan obtenido. De esta manera quedan reunidos en el

centro de acción de la autoridad ejecutiva y sirven al mismo tiempo a las otras oficinas del despacho.

He hablado rápidamente de algunos de los grandes objetos tocantes al departamento del interior: y lo que he dicho acerca de ellos puede dar una idea del modo como puede obrar la administración sobre todos los que comprende este ramo. De su competencia son todos los negocios e intereses sociales que se refieran a la condición y relaciones puramente civiles de los asociados, y que tengan de alguna manera el carácter de públicos. Están bajo sus inspección las oficinas de registro en que constan los nacimientos, matrimonios, defunciones, los contratos, los testamentos, los límites de las propiedades raíces, las sentencias de los tribunales, y la fecha en que las leyes nacionales y ordenanzas municipales fueron publicadas: los archivos públicos, en donde se conserven los procesos, los protocolos de los contratos y testamentos: todo lo relativo a la ejecución de la justicia, tanto en lo civil como en lo criminal, y otros objetos que iremos tocando al hablar de la administración parcial o seccional.

Por la rápida hojeada que acabo de echar sobre los asuntos de que tiene que ocuparse la administración en el ramo del interior, se conoce fácilmente el gran cuidado que debe poner el jefe del Estado en la elección de la persona a quien encargue su despacho y de los subalternos que emplee para que le ayuden. También se percibe el interés que hay en no recargar a un funcionario tan importante de más obligaciones que las que él deba desempeñar para que haya una buena administración general, dejando a otros lo que, además de embarazar e impedir tal vez ocupaciones más importantes, no puede ser bien manejado por la autoridad nacional<sup>9</sup>.

9. En la Nueva Granada, la administración general se halla en la imposibilidad de contribuir a los adelantos del país, porque la manía de administrar y gobernar demasiado, y de centralizar lo que no puede ser centralizado, ha hecho que la constitución y las leyes agobien a los gobernantes con un inmenso recargo de ocupaciones, que no pueden ser atendidas ni soportadas por la más brillante capacidad y la constitución más robusta. El secretario del interior, principalmente, no sólo tiene a su cargo los negocios generales de este departamento, sino que pesan sobre él todos los que corresponden a la