

---

---

## PREFACIO.

Hace tiempo, mis amigos los Sres. Houghton, Mifflin y Cia., me pidieron que escribiese un corto libro sobre el Gobierno Civil en los Estados Unidos que pudiera servir de texto y ser útil y sugestivo á la vez, á todo lector interesado en la Historia Americana. Al prepararlo, se han tenido en consideración ciertas circunstancias, que merecen mencionarse aquí.

Se creyó conveniente adoptar un método de exposición histórica, que describiese no sólo el estado presente de nuestras instituciones políticas, sino también su origen y los procesos al través de los cuales han tenido que pasar hasta llegar á su forma actual, y de esa manera grabar en la mente de los estudiantes el hecho de que el gobierno se modifica constantemente á medida que se adapta á las nuevas condiciones. Y puesto que esos cambios graduales del gobierno no se verifican por sí mismos, sino que los realizan los hombres, unas veces para bien y otras para mal, es claro que la historia de las instituciones políticas tiene lecciones muy serias que enseñarnos. Es necesario que el estudiante llegue á comprender, lo más pronto posible, que toda institución es el resultado de la experiencia. Probablemente muy poco provecho se saca de los axiomas y definiciones abstractas, concernientes á los derechos del hombre y á la naturaleza de la sociedad civil, tal cual á menudo se encuentran al principio de las obras que tratan del gobierno; porque las generalizaciones metafísicas son muy buenas á su tiempo; pero principiar por ellas, como gustaron de hacerlo los escritores franceses

del siglo XVIII, es proceder precisamente al revés. Vale más averiguar primero lo que el gobierno ha sido y es en su realidad concreta, y después finalizar con la metafísica ó prescindir de ella, tal cual yo lo hago.

Se nos aconsejó que evitásemos aquel estilo de exposición extremadamente sistemático é impertinente simétrico, que suele reputarse indispensable en libros de la naturaleza del presente; pues, al contrario, se consideró que la materia interesaría á los estudiantes con más facilidad si se la trataba con aquella informal manera que espontáneamente seguimos al dar nuestras conferencias á los jóvenes. He procurado hacerlo así, pero sin sacrificar por ello la claridad en el ordenamiento de las materias, que constituye siempre la mira principal. Tuve la costumbre, durante muchos años, de dar conferencias de historia á los estudiantes de los colegios de varias partes de los Estados Unidos, á señoritas concurrentes á las escuelas privadas y eventualmente, á los alumnos de los establecimientos superiores y normales, y con tal motivo, al escribir esta obra me he imaginado alrededor mío un auditorio formado de esos tan aplicados, cuanto inteligentes jóvenes amigos míos.

Mi amigo, el Sr. James Mac Alister, Superintendente de Escuelas en Filadelfia y cuyas opiniones acato con el más alto respeto, me aconsejó especialmente que hiciese un librito de menos de 300 páginas, si fuere posible; porque ni los estudiantes, ni los maestros disponen de tiempo suficiente para servirse bien de textos voluminosos; y por tanto, la brevedad es preciosa. El desiderátum es un manual conciso que se ocupe brevemente de las diversas materias, que exponga con toda claridad las relaciones que guarden entre sí y que mencione otros tratados más extensos, monografías y documentos, para servicio de aquellos que deseen profundizar sus estudios.

A muchos extrañará, tal vez, que dentro de tan estrechos límites hayamos dedicado tanto espacio al estudio de las instituciones locales; que comprenden el gobierno municipal, el

del condado y el de la ciudad. De paso debemos observar aquí que algunas personas consideran el Estado (de la Unión Federal) como una institución de carácter local también. En un examen crítico reciente de la obra admirable del profesor Howard, titulada «Historia Local Constitucional de los Estados Unidos,» se lee lo siguiente: «el primer tomo, que es el único publicado hasta la fecha, trata del desenvolvimiento del municipio (township), del distrito (hundred)<sup>1</sup> y del condado (shire); suponemos que el segundo tomo se ha reservado para el estudio de las constituciones de los Estados.» Pero el crítico olvida que quedan por estudiar el desenvolvimiento de la ciudad y el de las magistraturas locales, de lo cual se ocupará precisamente del tomo segundo; sin embargo, de cualquiera manera que sea, el hecho es que al expresarse así, en opinión del crítico, la institución del Estado americano es enteramente del mismo orden que la del condado y la ciudad. Así es que no podemos menos que convenir en ello, cuando se nos dice que «muchos jóvenes llegan á la edad madura con una idea tan pequeña de la importancia política del Estado, que sólo lo consideran como una división geográfica.<sup>2</sup> En su génesis histórica el Estado americano no es una institución del mismo orden que la del condado y la de la ciudad, ni ha llegado á deprimírsele hasta tal extremo. Aunque el Estado carece de aquellos atributos de la soberanía que la Constitución Federal reservó exclusivamente para los Estados Unidos; sin embargo, tiene muchos de los caracteres muy importantes y esenciales de un cuerpo soberano, tal cual se indica en las páginas..... El estudio del gobierno de los Estados está íntimamente unido al de nuestro gobierno nacional, porque ambos forman parte de una misma materia, la cual no puede entenderse si no se la estudia en su conjunto. Ahora bien, si se nos dijese

1 N. del T.—Un condado inglés, shire, se divide en varios «hundreds,» distritos.

2 Young's Government Class Book, p. IV.

que acaso llegará la vez, durante el curso del desenvolvimiento futuro de nuestro país, en que eso no sea así, los acontecimientos venideros habrán de resolverlo; pero si á tal extremo llegásemos, las instituciones americanas presentarán un aspecto totalmente diverso del que nos es familiar, y que se nos ha acostumbrado siempre á ver con admiración, muchas veces sin entenderlas quizá.

El estudio de la administración local comprende propiamente, el municipio, el condado y la ciudad. He dedicado á esta parte de mi estudio cerca de la mitad del reducido espacio de que dispongo, sin preocuparme mucho aquellas advertencias que figuran en un libro de texto popular, á saber: que «el conocimiento de los deberes de los funcionarios municipales, de los de condado y de ciudad, es del todo independiente del grande y elevado asunto que se llama «gobierno civil.» y que «tratar de enseñar en clase las atribuciones de los funcionarios inferiores, tanto municipales, como urbanos, sería sencillamente hacer irrisoria toda la materia.» Pues suponed que alguno dijese, con tono de inefable desprecio, que los pequeños experimentos sobre la gravedad terrestre y sobre la irradiación del calor, tal cual se hacen con un péndulo común y con una tetera, son del todo independientes del grande y elevado asunto de la Física Astronómica, ¿no pensaríais, como yo, que la ciencia no habría progresado mucho con ese sistema? La verdad es que la ciencia, aunque trata continuamente cuestiones de magnitud y sabe muy bien lo que es grande y lo que es pequeño, ignora por completo la distinción entre «cosas grandes» y «cosas pequeñas.» Cuando estudiamos las cosas con miras científicas, para conocer su génesis y su estado actual y prever sus tendencias y apreciar nuestras propensiones hacia modificarlas ó no, nada hay que podamos desatender como trivial. Pero si esto es verdad en todo estudio, de cualquiera naturaleza que sea, lo es y con mayor razón, al tratarse de la historia de las instituciones. El gobierno no es un regio misterio que debé aislarse de la vida ordinaria por medio de un muro séptuple,

como las antiguas «Deyoques.»<sup>1</sup> Las cuestiones de gobierno civil son cuestiones prácticas de suma utilidad en los negocios, y los principios que las resuelven, tanto se aplican y usan en una asamblea municipal, como en un consejo de superintendentes de condado ó en la Cámara de Diputados de Washington. Nos resolvimos á detenernos mucho en el estudio de las instituciones locales, en parte precisamente por el hecho de que nuestros conciudadanos las miran como objeto poco digno de estudio. Los que inician y fomentan un movimiento político en favor de persona determinada (boomers) y los que se dejan comprar en las elecciones (boodlers) no conocen la materia; el maestro que los inspira es muy ladino, y para el que participa de la ganancia, inteligente en extremo.

Además, la educación que se adquiere con la práctica del gobierno local es una de las circunstancias que mejor contribuyen á que el pueblo de una comunidad gobierne con buen éxito, por medio de sus representantes, el Estado ó la Nación entera. El gobierno del Estado y el de la Nación presentan aspectos muy diferentes según que el de la villa y el del condado, sean de esta ó de aquella especie. Si el carácter medio de nuestros gobiernos locales, hubiese sido tan alto, en el último cuarto de siglo, como lo fueron en tiempo de Samuel Adams y Patrik Henry, el Ayuntamiento de Boston ó el Consejo de Magistrados del Condado en Virginia, ¿quién dudará que muchos de aquellos demagogos, que sesión tras sesión han hecho de las suyas en la capital de la Nación, no hubieran sido mucho ha llamados á su tierra natal? No podemos esperar que la naturaleza del compuesto sea mucho mejor que la de sus unidades. Ciertas personas discuten seriamente la diferencia entre las virtudes políticas de los franceses y las de los ingleses, y para explicarla, recurren á causas etnológicas supuestas, cuando en realidad serían del todo incapaces para fijar distinción alguna entre la comuna france-

1 Herodoto, I. 98.

sa y el curato inglés. Para comprender los interesantes contrastes entre Gambetta en la Cámara de Diputados y Gladstone en la de los Comunes, sería necesario comenzar por la investigación histórica de las causas, que al través de cuarenta generaciones, han destruído casi por completo la autonomía de los distritos rurales y de las pequeñas poblaciones francesas. Si en América sucediera que el Ayuntamiento de Cambridge quedase sujeto á consultar anualmente al Congreso la suma que podría gastar en los ramos municipales, en tanto que, por otra parte el prefecto siguiese desempeñando sus funciones sujeto á remoción por el Presidente de los Estados Unidos, podríamos infaliblemente predecir grandes modificaciones en el carácter del pueblo americano y de su gobierno. Por algo, pues, nuestro profundo político Tomás Jefferson, dió tanta importancia al estudio del municipio.

En cuanto al orden en la exposición, he puesto el gobierno local en primer término, comenzando con el municipio, como la unidad más simple. Es bueno procurar entender lo más elemental y sencillo, antes de ocuparse de lo más profundo y complejo. Al enseñar geografía en los mapas, es prudente hacer que el alumno sepa las calles de su propia población, así como los caminos que la unen con otros lugares, las montañas vecinas y los ríos, etc., antes de cargar su atención con los detalles topográficos de Borrioboola Gha. <sup>1</sup> Estudiar grandes generalizaciones acerca del gobierno, antes que aquellos de sus caracteres que se nos manifiestan más directamente, es correr el peligro de llegar á los resultados mismos á que llegó aquel estudiante de Nueva Hampshire que había cursado geología en su libro de texto, pero que no estaba seguro de haber visto una roca ígnea.

Después del municipio, sigue el condado naturalmente. La ciudad, tal cual se nos presenta aquí, no es simplemente una villa más amplia, sino que su organización es mucho más compleja. Históricamente, sin embargo, muchas ciudades han

1 N. del T. Lugar imaginario de una novela de Dickens.

equivalido y equivalen á un condado. El desenvolvimiento del condado debe estudiarse primero, para que pueda comprenderse el de la ciudad. Se indica brevemente cómo se desenvolvieron en Inglaterra esas formas de gobierno local, y cómo se modificaron variadamente al adaptarse á diversas condiciones sociales, en diferentes partes de los Estados Unidos.

A continuación se estudian los gobiernos generales, es decir, aquellos que poseen y ejercitan, en tal ó cual sentido, ciertos atributos de soberanía. Se han considerado, primero, los diversos gobiernos coloniales, describiendo algunos de los caracteres de sus metamorfosis en nuestros gobiernos actuales. En el curso de este estudio, llama nuestra atención el carácter más original y más notable del desenvolvimiento del gobierno civil en el suelo americano: la constitución escrita, con la facultad concedida al poder judicial de anular en ciertos casos los actos del legislativo. No solamente es éste el carácter más original, sino que también en cierto sentido, es el más importante de nuestro gobierno. No es probable que la Unión Federal hubiera podido formarse sin la Suprema Corte; puesto que el Congreso, tanto hoy como antaño, expide y ha expedido leyes que el pueblo de algunos de los Estados ha reputado anticonstitucionales y tiránicas; ahora bien, á falta de vía judicial para resolver esas cuestiones, la única solución posible es anular tales leyes. He consagrado un corto capítulo al estudio del origen y desenvolvimiento de las constituciones escritas y á la conexión que con ellas tuvieron nuestras cartas coloniales.

Llegamos, finalmente, á la estructura completa, á la Unión Federal, y para entonces, habremos examinado ya tantos puntos de la teoría general del gobierno americano, que podremos describir y entender, nuestra Constitución Federal con mayor concisión, según opino, que si la hubiésemos estudiado en el primer capítulo en vez del último. Para terminar, añadimos algunas breves apuntes y notas referentes á nuestra historia política. Esas observaciones intencionalmente se han hecho muy cortas, porque no entra en los

finés de este libro el dar una relación completa de las acciones de los partidos políticos bajo la Constitución. Pero muy provechosamente puede complementarse ese estudio con la obra del profesor Alexander Jonston, titulada "History of American Politics."

Al distribuir las materias de ese modo, no sólo hemos procedido de las formas de gobierno más simples á las más complejas, sino que hemos seguido también el orden histórico de su desenvolvimiento. Desde tiempo inmemorial, ha habido *clans* y tribus sumergidas en la más profunda barbarie de que hallamos tenido noticia; ahora bien, según se demuestra allí, una villa originariamente fué un *clan* fijo; y un condado, una tribu, fija también. Las villas y los condados, ó cuando menos, formas equivalentes de organización, existieron antes de que hubiera ciudades, é igualmente mucho antes que el "Estado" existieron villas y condados y ciudades. Después se indica la manera como los condados ingleses se unieron en pequeños Estados, y cómo al través de los tiempos, la nación inglesa se formó de la unión de esos pequeños Estados, quienes perdieron en ese cambio su soberanía, aunque no su autonomía, la cual, hasta cierto punto, supieron conservar. Finalmente, en América miramos una nación enorme, formada por la federación de Estados que conservan parcialmente su soberanía, y algunos de estos Estados tienen las dimensiones de toda una nación; el de Nueva York, por ejemplo, que es casi igual en superficie, igual en población y muy superior en riqueza á la Inglaterra de Shakespeare.

Me ha servido mucho en el estudio de las instituciones locales, la obra titulada "Johns Hopkins University Studies in History and Politics." Con frecuencia expreso en el curso de este libro la gran deuda que tengo para con los autores de esas eruditas monografías, á veces profundamente sugestivas; sin embargo, no puedo dejar de decir una palabra siquiera de gratitud para mi amigo el Dr. Herbert Adams, editor de dicha obra, por la noble labor que está realizando al promover el estudio de la historia americana.



Siempre me había parecido que el solo hecho de poner cuestionarios escritos en los libros revelaba que sus autores tenían muy pobre opinión del promedio de la inteligencia de los profesores, y consideraba, también, que el efecto práctico de tales cuestionarios con frecuencia sería el de mecanizar más, tanto respecto de los maestros, como respecto de los alumnos, el ejercicio de la recitación, y también el de fomentar el vicio de aprender de memoria. Sin embargo, como generalmente en cada cuestión se presentan dos clases de partidarios, y además por ceder á una costumbre, muy discutible, pero dominante, se ha puesto al fin de cada capítulo y de cada sección un sistema completo de cuestiones. Como era conveniente que alguna persona especialmente familiarizada con el uso de los libros de texto escolares, preparase dichos cuestionarios, nos prestó su valiosa cooperación á tal efecto, el Sr. F. M. Hill, Director de la Escuela Inglesa Superior de Cambridge, y debo confesar que los cuestionarios del Sr. Hill, han cambiado mis opiniones respecto del mérito de ese sistema, y materialmente han aumentado, además, la utilidad de este libro.

Debemos manifestar que hay dos clases de cuestionarios, de diverso carácter y con diversos fines. La primera ó sean "las cuestiones sobre el texto" están colocadas al concluir de cada sección con objeto de que figuren lo más cerca posible del texto. Estos cuestionarios presentan una excelente y compendiosa análisis del texto. En ellas se pregunta en cierto sentido, "qué es lo que dice el libro;" pero se deja al tacto del profesor el evitar que la contestación del alumno consista en repetir el texto de memoria. La propensión á aprender de memoria es muy fuerte; tuve que luchar mucho contra ella, cuando hace veinte años enseñé Historia á los pasantes de Harvard; desde entonces acá, se ha hecho mucho para combatirla por medio de la generalización de los métodos modernos de los seminarios alemanes. (Quien desee conocer dichos métodos puede servirse del estudio del Dr. Herbert Adams, titulado "Seminary Libraries and University Exten-

sion.") En los estudiantes jóvenes la tendencia es mayor aún. Sólo mediante grande ejercicio puede lograrse que el espíritu se guíe por sí mismo ó "que discurra libremente acerca de los hechos," como decía Matthew Arnold.

Con objeto de facilitar al alumno este tan provechoso ejercicio, el Sr. Hill añadió al final de cada capítulo, un conjunto de "Preguntas é Instrucciones sugestivas," quien al hacer esto, no sólo comprendió perfectamente las miras de este libro, sino que las ensanchó también. Hay ciertos problemas y ciertas preguntas que el estudiante no podrá resolver con el auxilio directo del texto, porque intencionalmente se han hecho fuera de él, y se refieren á puntos que no trata. De esta manera, el alumno se acostumbrará á no limitarse al texto, y aprenderá á buscar en las fuentes, acá y allá dispersas, los informes concernientes á las cuestiones propuestas. En otros términos, aprenderá á investigar, lo cual ya por sí constituye un arte muy útil, no sólo para los letrados, sino aun para los que se dedican á otras ocupaciones distintas. Es muy útil, á la vez que muy noble, el poder tratar una materia desde sus fuentes; pero un trabajo de esta naturaleza requiere cierta discusión entre los discípulos, y la ayuda activa del profesor, quien al principio encontrará tal vez ciertas dificultades con estos métodos; pero con los cuales se familiarizará muy pronto, cerciorándose de su excelencia educativa. Para ayuda de los profesores, de los alumnos y de aquellos lectores en general, que deseen profundizar sus estudios, se ha añadido al fin de cada capítulo, una noticia bibliográfica, la cual está colocada inmediatamente después de las "Preguntas é Instrucciones Sugestivas" del Dr. Hill. No debe olvidarse ese fin especial de mi libro, porque de esa manera se explica la omisión de ciertos detalles. No nos propusimos hacer un manual completo, que fuera por sí mismo suficiente; lo que quisimos fué formar un libro sugestivo, que sirva de estímulo y que trate someramente ciertos puntos para que el lector mire abrirse ante su vista nuevos horizontes, y aprenda á penetrar en ellos por sí solo. Bien sé que

nada es más fácil que equivocarse, al hacer un experimento en este sentido, casi enteramente nuevo, y que por tanto, este libro tiene sus errores; pero á pesar de todo, mis aspiraciones quedarán satisfechas con que sirva para que se conozca y establezca en las escuelas superiores el método del seminario alemán.

Permitaseme que dirija ahora unas cuantas palabras á los jóvenes de nuestra patria. Muy conveniente sería, si no lo habéis hecho ya, que organicéis en vuestra población una sociedad, con el objeto de discutir aquellas cuestiones, tanto históricas como prácticas, concernientes al Gobierno de los Estados Unidos, tal cual se sugieren en el curso de esta obra. Una vez principiada esa labor nunca faltarán puntos interesantes y útiles que discutir. El folleto publicado por W. E. Foster, con el título de "References to the Constitution of the U. S.," es una guía, bastante amplia, de las obras que debéis consultar en el estudio de las cuestiones mencionadas. Unas cuantas horas que se consagren semanariamente á esos estudios en común, no dejarán de ser altamente benéficas á la educación política de la localidad, y por tanto, al mejoramiento general del pueblo americano; puesto que dicho mejoramiento se realizará, en lo futuro, tal cual lo fué en lo pasado, es decir, no por medio de ambiciosos proyectos para una reforma repentina y universal, como suelen fraguarlos muchos hombres zagaces; sino por el esfuerzo gradual y combinado de muchos individuos, cada uno de los cuales contribuye con algo para ayudar é instruir á las personas que dependen de él. El verdadero bienhechor de su especie, es aquel que hace surgir dos ideas claras allí donde antes había sólo una y confusa.

Para concluir, debo dar las más expresivas gracias al Sr. Tomás Emerson, Superintendente de Escuelas en Newton, por el bondadoso interés que tomó por mi libro, discutiendo conmigo, al principio, su plan, y después, leyendo todo el manuscrito y haciéndole valiosas críticas.