

IDEAS GENERALES SOBRE LA ADMINISTRACIÓN EN LOS ESTADOS UNIDOS

En qué difieren unos de otros los Estados de la Unión, por sus respectivos sistemas administrativos.—La vida comunal es menos activa y menos completa á medida que se descende hacia el Mediodía.—El poder del magistrado es mayor á medida que el del elector se aminora.—Pasa la administración, de la comunidad, al condado.—Estados de Nueva York, de Ohio y Pensylvania.—Principios administrativos aplicables á toda la Unión.—Elección de los funcionarios públicos é inamovilidad de sus funciones.—Ausencia de toda jerarquía.—Introducción de los medios judiciales en la administración.

He anunciado antes, que después de haber examinado detalladamente la constitución de la comunidad y la del condado en la Nueva Inglaterra, echaríamos una mirada general á toda la Unión.

Hay comunidades y vida comunal en todos los Estados; pero en ninguno de los Estados confederados se halla una sola comunidad igual á las de Nueva Inglaterra.

Á medida que se descende hacia el Mediodía, se observa que la vida comunal se va haciendo menos activa, la comunidad tiene menos magistrados, menos derechos y deberes; la población no ejerce una influencia tan directa en los negocios, las asambleas comunales son menos frecuentes y se extiende en su acción á menos asuntos. El poder del magistrado elegido es mayor comparativamente y menor el del elector. El espíritu comunal es allí menos despierto y menos poderoso (1).

(1) Véase, para el estudio detallado de la cuestión, *The Revised statutes* del Estado de Nueva York, part. 1.^a, cap. XI, titulado *Of the powers, duties and privileges of Towns*. De los derechos, las obligaciones y los privilegios de las comunidades, vol. I, págs. 336-364.

Véase en la recopilación titulada *Digest of the laws of Pennsylvania* las palabras *Assessors, Collectors, Constables, Overseers of the poor, Supervisors of high-way*, y en la recopilación titulada *Acts of a general nature of the state of Ohio*, la ley del 25 de Febrero de 1834 relativa á las comunidades, pág. 412. Y á continuación las disposiciones referentes á diversos oficiales comunales, tales como *Township's Clerks, Trustees, Overseers of the property, Township's Treasure, Constables, Supervisors of high ways*.

Comiéntase á percibir esta diferencia en el Estado de Nueva York; son ya muy sensibles en Pensylvania, pero se hacen salientes cuando se marcha hacia el Noroeste. La mayoría de los emigrantes que han ido á fundar las poblaciones del Noroeste, han procedido de Nueva Inglaterra y han llevado consigo de la madre patria los hábitos administrativos á su patria adoptiva. La comunidad del Ohío tiene mucha analogía con la de Massachusetts.

Hemos visto que en Massachusetts el principio de la administración pública se halla en la comunidad. Este es el punto en que vienen á reunirse allí los intereses y las afecciones de los hombres. Pero cesa de ser así á medida que se desciende hacia los Estados en donde la cultura no es tan común á todos los habitantes y, por consiguiente, la comunidad ofrece menos garantías de acierto y menos elementos de buena administración. A medida que uno se aleja de Nueva Inglaterra, la vida comunal pasa en cierto modo al condado, viniendo á ser éste el gran centro administrativo que constituye el poder intermedio entre el gobierno y el simple ciudadano.

Ya he dicho que en Massachusetts los negocios del condado están dirigidos por la Cámara de Sesiones. Ésta se compone de cierto número de magistrados nombrados por el gobierno y su consejo. El condado carece de representación, y su presupuesto se vota por el congreso nacional.

En el gran Estado de Nueva York, por el contrario, y en los Estados de Ohío y Pensylvania, los habitantes de cada comunidad eligen cierto número de diputados, que constituyen una asamblea representativa del condado (1).

La asamblea del condado tiene, dentro de ciertos límites, el derecho de imponer sus decisiones á los habitantes, constituyendo así un verdadero parlamento; ella, al mismo tiempo que admi-

(1) Véase *Revised statutes of the state of New-York*, parte I, cap. XI, vol. I, pág. 340. Idem, cap. XII; íd. pág. 336 id., *Acts of the state of Ohío*. Ley del 25 de Febrero de 1824, relativa á los *county commissioners*, pág. 262. Véase *digest of the laws Pensylvania*, en las palabras *County-States and levies*, pág. 170.

En el Estado de Nueva York, cada comunidad elige un diputado, el cual participa al mismo tiempo de la administración del condado y de la comunidad.

nistra el condado, dirige en muchos casos la administración de las comunidades y encierra sus poderes dentro de límites mucho más estrechos que en Massachusetts.

Tales, pues, son las diferencias que presentan en sus respectivas constituciones las comunidades y los condados en los Estados de la Unión. Si yo quisiera descender hasta determinar los detalles de la ejecución de los acuerdos de tales cuerpos, tendría muchas semejanzas que señalar aún. Pero no es mi propósito escribir un curso de derecho administrativo americano.

Creo haber dicho lo bastante para que se pueda comprender bien, ya, en qué principios generales se apoya la administración en los Estados Unidos. Estos principios son aplicados diversamente y producen consecuencias más ó menos numerosas, según los lugares, pero en el fondo son siempre los mismos. Las leyes varían, su fisonomía cambia y un mismo espíritu las anima sin embargo.

La comunidad y el condado no están constituidos (cada uno en su esfera, por supuesto) de igual modo en todos lados; pero se puede asegurar que uno y otro descansan en todos los Estados Unidos sobre esta idea: que cada uno es el mejor juez de lo que le interesa, y se halla en mejores aptitudes para proveer á sus particulares necesidades. La comunidad y el condado están, pues, encargados de velar por la satisfacción y dirección de sus especiales necesidades. El Estado gobierna y no administra. Se encuentran algunas excepciones de este principio, pero no un principio contrario.

La primera consecuencia de esta doctrina ha sido la de que se elijan por los habitantes mismos todos los funcionarios de la comunidad y del condado ó, al menos que se elijan de entre ellos exclusivamente.

Siendo electivos todos los funcionarios ó al menos irrevocables, se ha hecho imposible el establecimiento de las jerarquías administrativas. Hay, pues, casi tantos funcionarios independientes, como funciones. El poder administrativo se halla diseminado entre una multitud de personas.

No existiendo la jerarquía administrativa, y siendo los administradores electivos é inamovibles hasta el fin de su mandato, se impone la necesidad de que el poder judicial se mezcle en la administración. De aquí el sistema de las multas por medio del cual

los cuerpos secundarios y sus representantes son obligados á obedecer á las leyes. Se halla establecido tal sistema de uno á otro extremo de la Unión.

Ahora bien, el poder de reprimir los delitos administrativos ó el de realizar por necesidad actos de administración, no está conferido en todos los Estados á los funcionarios de un mismo orden.

Los angloamericanos deben á una fuente común la institución de los jueces de paz, se los halla en toda la Unión, pero no en todas partes se saca de ellos el mismo partido. En todas partes, allí, los jueces de paz contribuyen á la administración de las comunidades y los condados (1), ya administrando ellos por sí mismos, ya reprimiendo ciertos delitos administrativos, pero en la mayoría de los Estados, los más graves de estos delitos están sometidos á los tribunales ordinarios.

Así, pues, elección de los funcionarios administrativos, inamovilidad de éstos, ausencia de toda jerarquía administrativa, introducción de los procedimientos judiciales en el gobierno secundario de la sociedad; tales son los caracteres en los cuales se puede reconocer la administración americana desde el Maine hasta las Floridas.

Hay algunos Estados en los cuales se ven comienzos de centralización administrativa. El más adelantado en esta tendencia es el Estado de Nueva York.

En éste, los funcionarios del poder central ejercen, en ciertos casos, una especie de vigilancia é inspección sobre la conducta de los cuerpos secundarios (2). En otros casos forman una manera de

(1) Hasta hay Estados en el Sur donde los magistrados de los *county-courts* están encargados totalmente de la administración. Véase *The Statute of the state of Tennessee*, artículos *Judiciary, Taxes*.

(2) Por ejemplo: la dirección de la Instrucción pública está centralizada en manos del gobierno. Las Cortes nombran los miembros de la Universidad llamados regentes; el gobernador y el subgobernador del Estado forman necesariamente parte de ella. (*Revised statutes*, vol. I, pág. 456). Los regentes de la Universidad visitan todos los años los colegios y las academias, y presentan de esta inspección una Memoria anual á las Cortes, su vigilancia no es ilusoria por las siguientes razones particulares: los colegios, á fin de constituirse en personas jurídicas, que puedan comprar, vender, poseer, etc., necesitan una autorización de las Cortes, y éstas no la acuerdan sino á pro-

tribunal de apelación para la decisión de los negocios (1). En el Estado de Nueva York son menos empleadas las penas judiciales, que fuera de él, como medio administrativo. El derecho de perseguir los delitos administrativos, también allí se halla conferido á menos personas (2).

La misma tendencia se deja ligeramente ver en otros Estados (3). Pero, en general, se podría decir que el carácter saliente

puesta de los regentes; cada año el gobierno distribuye entre los colegios y las academias, los intereses de un fondo especial creado para el estímulo de estudios, y son los regentes quienes distribuyen este dinero. Véase cap. xv, Instrucción pública, *Revised statutes*, vol. I, pág. 455.

Cada año los comisarios de escuelas públicas han de enviar una relación á la superintendencia de la república. *Idem*, pág. 488. También debe hacerse una relación semejante y anualmente sobre el número y el estado de los pobres. *Idem*, pág. 631.

(1) Cuando alguno se cree lesionado por los actos emanados de los comisarios de escuelas (estos son funcionarios comunales), puede reclamar ante el superintendente cuya decisión es definitiva. *Revised statutes*, vol. I, pág. 487.

Se hallan de tiempo en tiempo en las leyes del Estado de Nueva York, disposiciones análogas á las que acabo de citar como ejemplos. Pero en general, estas tentativas de centralización son débiles y poco productivas. Aun dándosele á los altos funcionarios del Estado el derecho de vigilar y dirigir á los agentes inferiores, no se les da el derecho de recompensarlos ó de castigarlos. Un mismo individuo no es casi nunca el encargado de dar la orden y de reprimir la desobediencia, tiene el derecho de mandar, pero no la facultad de hacerse obedecer.

En 1830, el superintendente de las escuelas, en su relación anual á las Cortes, se quejaba de que muchos comisarios de escuelas no le hubieran transmitido, no obstante sus requerimientos, los informes que debían. «Si esta omisión se repite —decía,— tendré que proceder contra ellos como dispone la ley, ante los tribunales competentes».

(2) Por ejemplo: el oficial del ministerio en cada condado (*district-attorney*), está encargado de percibir el exceso de todas las multas que pasen de 50 dollars, á menos que este derecho no se haya dado expresamente por la ley á otro magistrado. *Revised statutes*, part. 1.^a, c. x, vol. I, pág. 383.

(3) Hay muchas trazas de centralización administrativa en Massachusetts. Ejemplo: los comités de escuelas están encargados de enviar todos los años una Memoria al secretario de Estado. *Law of Massachusetts*, vol. I, pág. 367.

de la administración pública en los Estados Unidos, es el de ser prodigiosamente descentralizada.

DEL ESTADO

He hablado de las comunidades y de la administración, me resta hablar del Estado y del Gobierno.

Puedo entrar en esta cuestión sin temor de que no se me comprenda. Lo que voy á decir se halla establecido en las constituciones escritas, que cada cual puede procurarse (1). Estas mismas constituciones se fundan en una teoría simple y racional.

La mayor parte de las formas que indican ellas, han sido adoptadas por todos los pueblos constitucionales, habiéndose, por eso, hecho familiares.

No voy á hacer aquí sino una breve exposición; más adelante veré de juzgar ampliamente lo que crea necesario, de esta materia.

PODER LEGISLATIVO DEL ESTADO

División en dos Cámaras del cuerpo legislativo.—Senado.—Cámara de los representantes.—Diferentes atribuciones de estos dos cuerpos.

El poder legislativo del Estado se halla confiado á dos asambleas; la primera se llama, en general, Senado. Es habitualmente un cuerpo legislativo; pero algunas veces se convierte en cuerpo administrativo y judicial.

Toma parte en la administración de muchas maneras, ateniéndose á diferentes constituciones (2); pero como ordinariamente pe-

(1) Véase más adelante el texto de la constitución de Nueva York.

(2) En Marsachussetts, el Senado no se halla revestido de ninguna función administrativa.

netra en la esfera del poder ejecutivo, es contribuyendo á la elección de funcionarios.

Participa del poder judicial fallando sobre ciertos delitos políticos y también á veces estatuyendo sobre ciertas causas civiles (1).

Sus miembros son siempre poco numerosos.

El otro cuerpo legislativo, llamado de ordinario Cámara de representantes, no participa nada del poder administrativo y participa del judicial solamente porque acusa á los funcionarios públicos, ante el Senado.

Los miembros de entreambas Cámaras se hallan sometidos casi á las mismas condiciones, para poder ser elegidos. Unos y otros son elegidos de igual manera y por los mismos electores.

La única diferencia que hay entre ellos es la de que el mandato del senador es por bastante más tiempo que el del representante. Éstos, raramente permanecen más de un año en funciones; mientras que los primeros permanecen dos ó tres años.

Habiendo acordado la elección de senadores para largo espacio de tiempo y la renovación por series, del Senado, la ley ha conseguido que haya siempre en esta Cámara un núcleo de hombres habituados á los negocios, que puedan ejercer una influencia provechosa sobre los miembros de nueva elección. Al dividir los americanos en dos ramos el cuerpo legislativo, no quisieron establecer una Cámara electiva y otra hereditaria; no han querido hacer de una un cuerpo aristocrático, y de la otra una representación de la democracia; su fin no ha sido más que el de dar en la primera Cámara un apoyo al poder y dejar que la segunda refleje y sostenga los intereses y las pasiones del pueblo.

Dividir la fuerza legislativa, contrapesar así el movimiento de las asambleas políticas y crear un tribunal de apelación para la revisión de las leyes, tales son las únicas ventajas que resultan de esta constitución bicameral, en los Estados Unidos.

El tiempo y la experiencia han hecho conocer á los yanquis, que aun reducidas á tales ventajas las que se reportan de la división del poder legislativo, ésta es una necesidad de primer orden. Entre todas aquellas repúblicas unidas, solamente la Pensyl-

(1) Como en el Estado de Nueva York. Véase más adelante la constitución.

vanía ensayó al principio el establecimiento de una sola cámara legislativa. Franklin mismo, llevado por las consecuencias lógicas del dogma de la soberanía del pueblo, contribuyó á esta determinación; pero pronto aquel Estado se vió en la necesidad de reformar su acuerdo y establecer las dos Cámaras. El principio de la división del poder legislativo recibió con esto su consagración postrera, pudiéndose en adelante considerar como una "verdad demostrada" la necesidad de distribuir la acción legislativa entre varios cuerpos.

Esta teoría, casi desconocida de las antiguas repúblicas, introducida casi por casualidad en el mundo, como la mayoría de las grandes verdades, é ignorada de muchos pueblos modernos, está ya considerada como axiomática en la ciencia política de nuestros días.

DEL PODER EJECUTIVO DEL ESTADO

Qué es el gobernador en un Estado americano.—Su posición frente á frente de las Cortes.—Sus derechos y sus deberes.—Su dependencia del pueblo.

El representante del poder ejecutivo del Estado es el gobernador.

No uso al azar esta voz de *representante*. El gobernador del Estado representa efectivamente el poder ejecutivo; pero no ejerce sino algunos de sus derechos.

Este magistrado supremo se halla respecto á las Cortes como un moderador y un *consejo*. Armado de veto suspensivo, puede contener ó, al menos, moderar á su gusto los movimientos de aquéllas. Expone á los cuerpos legislativos las necesidades del país y les manifiesta qué medios cree que deben ser empleados para satisfacerlas; es el ejecutor nato de los acuerdos de las Cámaras referentes á cuanto interesa á la nación entera (1). En ausencia del

(1) En la práctica no es siempre el gobernador quien ejecuta las empresas acordadas por los legisladores. Ocurre que éstos, al mismo tiempo que votan una determinación, nombran agentes especiales para que hagan que se ejecute.

Congreso, debe tomar cuantos acuerdos sean necesarios para mantener al Estado á cubierto de choques violentos y de todo peligro imprevisto.

El gobernador dispone de todo el poder militar del Estado. Es el comandante de las milicias y el jefe de toda fuerza armada.

Cuando la fuerza ó poder de opinión que á la ley se le reconoce, se le niega, el gobernador, puesto á la cabeza de la fuerza material del Estado, corta toda resistencia y restablece el orden acostumbrado.

Por lo demás, el gobernador no participa de la administración de las comunidades ni de los condados, ó, al menos, sólo muy indirecta y débilmente toma en ellas parte, mediante el nombramiento de los jueces de paz, á los cuales no puede él destituir (1).

El gobernador es un funcionario electivo. Se ha considerado conveniente, en general, no hacer su elección sino por uno ó dos años, y así permanece en una estrecha dependencia de la mayoría, que lo ha nombrado.

DE LOS EFECTOS POLÍTICOS DE LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN LOS ESTADOS UNIDOS

Distinción que debe hacerse entre la centralización gubernativa y la centralización administrativa.— En los Estados Unidos no hay centralización administrativa; pero sí hay una gran centralización gubernativa.— Efectos enojosos que suelen resultar á los Estados Unidos de su extrema descentralización administrativa.— Ventajas administrativas que reporta este orden de cosas.— La fuerza que allí administra la sociedad es menos regulada, menos inteligente y menos sabia que en Europa, pero mucho mayor.— Ventajas políticas del mismo orden de cosas.— En los Estados Unidos la patria se deja sentir por todas partes.— Apoyo que los gobernados prestan á los gobiernos.— Las instituciones provinciales se hacen más necesarias á medida que el estado social se hace más democrático.— Por qué.

La palabra centralización se repite mucho en nuestros días, y, sin embargo, nadie procura fijar su verdadero significado.

(1) En muchos Estados los jueces de paz no son nombrados por los gobernadores.

Existen dos especies de centralización, que conviene mucho distinguir.

Hay ciertos intereses que son comunes á toda la nación, tales como la formación de las leyes y las relaciones del pueblo con los extranjeros. Otros intereses son especiales de una parte de la nación, tales, por ejemplo, como las empresas comunales.

Concentrar en un mismo lugar ó en una persona misma el poder de dirigir los primeros de aquellos intereses, es lo que llamaré centralización gubernamental, y concentrar de igual manera el poder de dirigir los segundos de los intereses susodichos, es la centralización administrativa.

Hay puntos en los cuales vienen á confundirse estas dos centralizaciones. Pero, tomando en su conjunto los objetos de entrambas, se podrán distinguir bien una y otra.

Se comprende que la centralización gubernamental adquiera una fuerza inmensa, cuando á ella se une la centralización administrativa. De esta manera ella habitúa á los hombres á hacer abstracción completa y continua de su voluntad; á obedecer, no sólo alguna vez y respecto á algún punto determinado, sino siempre y respecto á todo. No solamente entonces la centralización gubernamental los doma por la fuerza, sino que aun los dirige y absorbe mediante los hábitos; ella los aisla y á continuación los suma en la masa común.

Estas dos especies de centralización se prestan ayuda mutuamente, se atraen la una á la otra; pero no puedo admitir que sean inseparables.

Bajo Luis XIV, Francia tuvo la mayor centralización gubernamental que se puede concebir, porque el mismo hombre hacía las leyes generales y las interpretaba; representaba á Francia en el exterior y procedía en nombre de ella. «El Estado soy yo», decía, y llevaba razón. Y, sin embargo, bajo aquel monarca, había menos centralización administrativa que hay en nuestros días.

En nuestro tiempo mismo vemos una potencia, Inglaterra, que tiene establecida una gran centralización gubernativa. Allí el Estado se mueve como un solo hombre, mueve á su voluntad masas inmensas. Acumula donde quiere y asimismo dirige, todo el esfuerzo de su poder. É Inglaterra, que ha hecho para sí grandes cosas en los últimos cincuenta años, carece de centralización administrativa.

Por mi parte, no puedo imaginar que una nación pueda vivir ni, sobre todo, prosperar, sin una fuerte centralización gubernamental.

Pero creo, en cambio, que la centralización administrativa no es propia sino para enervar á los pueblos que se someten á ella, porque tiende á disminuir entre ellos el espíritu de ciudadanía. Es verdad que la centralización administrativa favorece la reunión en una época dada y un lugar determinado, de las fuerzas disponibles de la nación; pero impide la reproducción de fuerzas. Ella la hace triunfar el día del combate y disminuye á la larga su poder. Ella puede concurrir admirablemente á la grandeza pasajera de un hombre y no á la prosperidad durable de un pueblo.

Téngase presente que casi siempre que se dice que algún Estado no puede hacer nada, porque carece de centralización, es á la centralización gubernativa á la que se alude. El imperio alemán, se suele decir, no ha podido nunca sacar de sus fuerzas todo el partido posible. Estamos de acuerdo, pero, ¿por qué ha sido? Porque la fuerza nacional no ha estado nunca centralizada, porque el Estado no ha podido nunca ser obedecido en sus leyes generales, porque las partes separadas de este gran cuerpo han tenido siempre el derecho ó la posibilidad de rehusar su concurso á los depositarios de la autoridad común, aun en aquellas cosas interesantes para todos los ciudadanos; en otros términos, porque no ha habido centralización gubernativa. La misma característica se puede señalar á la Edad Media. Lo que produjo todas las miserias de la sociedad feudal fué, que no solo el poder de administrar, sino que el de gobernar también estaban repartidos entre mil manos y fraccionados de mil maneras. La ausencia de toda centralización gubernativa impedía entonces á las naciones de Europa marchar con energía hacia ningún fin.

Hemos visto que en los Estados Unidos no existe centralización alguna administrativa. Allí apenas se encuentra alguna huella de jerarquía. La descentralización ha sido llevada á un grado que ninguna nación europea sufriría, según creo, sin un profundo disgusto, y que produciría un efecto enojoso aun en la misma América. Pero en los Estados Unidos, la centralización gubernativa existe en el más alto grado. Sería fácil probar que la potencia nacional es allí más concentrada que pueda serlo en ninguna de las

viejas monarquías europeas. No solamente hay en cada Estado un solo cuerpo que haga las leyes, no solamente existe allí una sola potencia que pueda crear la vida política en torno de ella, sino que en general se ha evitado reunir numerosas asambleas de distrito ó de condado, porque no fueran esas asambleas á ser tentadas del deseo de salirse de sus atribuciones administrativas y entorpecer la marcha del gobierno. En América, no tiene la legislatura de ningún Estado frente á sí, poder alguno capaz para resistirla. Nada podría impedir su marcha: ni privilegios, ni inmunidad local, ni influencia personal, ni siquiera la autoridad de la razón. Las Cortes no tienen otro límite en su desenvolvimiento más que su propia voluntad. A su lado, y bajo sus manos, se halla la representación del poder ejecutivo, que con la ayuda de la fuerza material, debe someter los descontentos á la obediencia.

Sólo en ciertos detalles de la acción gubernativa se halla alguna debilidad.

Las repúblicas americanas no tienen ejército permanente ni para reprimir las minorías. Es verdad que éstas no se han visto obligadas á hacer la guerra, por lo cual no se ha hecho nunca sentir la necesidad de un ejército. Lo más frecuente es que el Estado utilice los funcionarios comunales ó los del condado para proceder contra los ciudadanos. Así es que en Nueva Inglaterra, es el asesor de la comunidad el que hace el reparto de la contribución, el perceptor del mismo cuerpo social, lo cobra; el cajero comunal hace venir las sumas recaudadas al Tesoro público y las reclamaciones que se promuevan se someten á los tribunales ordinarios. Una manera semejante de cobrar los impuestos es lenta y embarazosa, entorpecería á cada instante la acción de los gobiernos que tuvieran necesidad de dinero. En general, debe procurarse que todo gobierno tenga funcionarios suyos, elegidos por él y destituibles por él también, y que use formas rápidas de proceder. Pero siempre le será fácil á la potencia central, organizada como lo está en América, introducir medios de acción más enérgicos y eficaces, según las necesidades. No es, pues, por falta de centralización, como suele decirse, por lo que perecerán las repúblicas americanas; en vez de afirmarse que no hay allí centralización, lo que se debe decir es que los gobiernos americanos están demasiado centralizados, como probaré luego. Las asambleas legislativas absor-

ben con frecuencia algunas fracciones de los poderes gubernativos. Tienden á apoderarse de todo el poder público, lo mismo que hizo la Convención. El poder social así centralizado, cambia frecuentemente de personas que lo manejan, porque se halla subordinado al poder popular. Pero puede faltarle discreción y previsión, y como él lo puede todo, esto sería un gran peligro. De modo que es por efecto de su fuerza y no de su debilidad, por lo que corre el riesgo de perecer algún día.

La centralización administrativa produce en América múltiples y diferentes efectos.

Hemos visto que los americanos han llegado casi á separar la administración, del gobierno (1), en lo cual me parece que han rebasado los límites de la sana razón, porque aun el orden mismo en las cosas secundarias, es un interés nacional (2).

Careciendo el Estado de funcionarios administrativos suyos, establecidos con residencia fija en los diferentes puntos del territorio, y á los cuales pueda él darles un impulso común, resulta que rara vez intenta establecer reglas generales de policía, y la necesidad de tales reglas se hace sentir vivamente. El europeo, echando de ver tal deficiencia, encuentra cierta apariencia de desorden, reinante allí en la superficie, cree, á primera vista, que existe completa anarquía en la sociedad; y sólo examinando el fondo de la cuestión es como tal error se desvanece.

(1) Creo imposible, en rigor científico, hacer esta manera de distinción entre administración y gobierno, como lo sería tratar de establecerla entre analogía, por ejemplo, y gramática. Podríase llegar hasta sostener la existencia de *un poder administrativo*, pero la administración siempre sería uno de los cauces de la actividad gubernativa.—(N. del T.)

(2) La autoridad que representa al Estado, por lo mismo que no administra, debe ejercer, más bien, el derecho de inspeccionar la administración local. Supongamos que un agente del gobierno, establecido á propósito en cada condado, puede deferir al poder judicial los delitos que se cometan en las comunidades y en el condado respectivo. ¿El orden no sería más uniformemente mantenido entonces sin que la independencia de las localidades se comprometiese? Pues nada de esto existe en América. Por encima de los tribunales de justicia del condado no hay nada; y estos tribunales no entienden, en cierto modo, sino por azar, en ciertos delitos administrativos que han de reprimir.

Hay empresas que interesan al Estado entero, y no se pueden sin embargo ejecutar, porque no hay actividad alguna que, á título de administración nacional, las dirija. Abandonadas al cuidado de las comunidades y de los condados, puestas en manos de funcionarios electivos y temporales, ó no producen ningún resultado ó no es duradero el que producen.

Los partidarios de la centralización en Europa sostienen que el poder gubernativo administra mejor las localidades, que podrían ellas hacerlo de administrarse á sí mismas. Esto podrá ser cierto cuando el poder central sea inteligente y torpes é ignorantes las localidades; cuando aquél es activo y éstas inertes; cuando aquél tiene el hábito de obrar y éstas el de someterse y obedecer. Hasta se comprende que cuanto más aumente la centralización, más aún esta doble tendencia se desarrolle y más intensas se hagan la capacidad, de una parte, y la incapacidad, de la otra.

Pero niego que tal suceda, cuando el pueblo es inteligente, vigilante y acostumbrado á pensar, como en América.

Estoy persuadido, por el contrario, de que en este caso la fuerza colectiva de los ciudadanos, será siempre más poderosa para producir el bienestar social que la autoridad de los gobiernos.

Yo declaro que es muy difícil indicar de una manera cierta el medio de despertar á un pueblo dormido para provocar en él las pasiones y las luces que le faltan. Persuadir á los hombres de que deben ocuparse de sus públicos negocios es una empresa ardua. Quizá sería ménos difícil interesarlos en los detalles de la etiqueta de una corte, que en la reparación de su casa común.

Pero pienso también que cuando la administración central pretende reemplazar el libre concurso de los intereses primordiales, se engaña y quiere engañar.

Un poder central, por sabio y prudente que sea, no puede abrazar por sí solo todos los detalles de la vida de un gran pueblo. Semejante trabajo excede las fuerzas humanas. Cuando quisiera por sus solos esfuerzos crear y hacer funcionar tanto diverso resorte, tendría que contentarse con resultados sumamente incompletos ó se agotaría en esfuerzos vanos.

La centralización ayuda mucho, es cierto, á someter las acciones exteriores del hombre á cierta uniformidad que acabaría por ser amada en sí misma, independientemente del objeto á que se la

aplicara, como ciertos devotos acaban por adorar la imagen olvidando la divinidad representada por ella. La centralización logra sin gran esfuerzo imprimir una marcha regular á los negocios corrientes; regentear sabiamente los detalles de la policía social; reprimir los desórdenes leves y los pequeños delitos; mantener la sociedad en un *statu quo* que no es propiamente ni una decadencia, ni un progreso; conducir al cuerpo social á una especie de somnolencia administrativa, á la cual los administradores tienen costumbre de llamar buen orden y tranquilidad pública (1). Procura, en una palabra, más bien impedir que hacer. Cuando se trata de remover hondamente la sociedad ó de imprimirla una marcha rápida, la faltan fuerzas. Por poco que sus medidas tengan necesidad del concurso de los individuos, se deja entonces ver la gran debilidad de esta inmensa máquina; se encuentra de pronto reducida á la impotencia.

Ocurre algunas veces que la centralización procura que los ciudadanos vengán á prestarla ayuda, y les dice: vosotros procederéis como yo quiera, en tanto que yo procederé como me plazca. Vosotros os encargaréis de tales ó cuales detalles, pero no debéis aspirar á dirigir el conjunto; trabajaréis en las tinieblas, y juzgaréis luego mi obra por sus resultados. No es bajo semejantes condiciones como se obtiene el concurso de la humana voluntad. Ésta necesita libertad para su marcha y responsabilidad para sus actos. Así es el hombre: prefiere permanecer inmóvil, á marchar sin independencia hacia un fin, que desconozca.

No negaré, sin embargo, que se desespere de hallar en los

(1) La China ofrece, en mi concepto, un perfecto emblema del bienestar social que puede producir una centralización administrativa, así, á los pueblos que á ella se someten. Los chinos tienen tranquilidad, sin dicha; industria sin progreso; estabilidad sin fuerzas, y orden material sin moralidad pública. Allí la sociedad marcha siempre excesivamente bien y nunca muy bien. (*)

(*) Esto se escribía siendo aún la China potencia cerrada. Hoy, sin que se noten allá grandes progresos, á los cuales acaso se oponga la sangre turana, las energías reposantes van lentamente saliendo al mundo del movimiento, gracias á las influencias europeas que reciben, la emulación que les infunde el Japón, y otras presiones de la ley de adaptación, la cual amenaza á sus infractores con la muerte.—(N. del T.)

Estados Unidos nada de estas reglas uniformes que en Francia parecen velar continuamente por cada uno de nosotros.

Allí también, de cuando en cuando, aparecen grandes ejemplos de insuficiencia é incuria social. De tarde en tarde muestránse groseras manifestaciones, que se hallan en desacuerdo completo con la civilización circundante.

Muchas empresas útiles que demandan un cuidado continuo y una exactitud rigurosa para triunfar, acaban por ser abandonadas, porque en América, como fuera de ella, el pueblo procede mediante momentáneos esfuerzos é impulsos impetuosos.

El europeo, acostumbrado á tener siempre á mano funcionarios administrativos para todos los casos de la vida, se acostumbra difícilmente á la diferente manera de proceder que tiene la administración comunal americana. Se puede afirmar, en general, que los pequeños detalles de la policía social, que facilitan dulzura y comodidad á la vida ciudadana, son descuidados en América; pero las garantías esenciales para el hombre en sociedad, existen como puedan existir en cualquier parte. Entre los yanquis, la fuerza que administra el Estado es menos regular y menos sabia que en Europa; pero es cien veces mayor que aquí. No hay en el mundo país alguno donde los hombres hagan en definitiva mayor esfuerzo por el bienestar social, que los Estados Unidos. No conozco ningún pueblo tan bien dispuesto á establecer tan numerosas y eficaces escuelas; donde se abran templos más en consonancia con las necesidades religiosas de los habitantes, ni donde haya caminos más atendidos y mejor conservados. No se espere hallar allí ni la uniformidad y la permanencia en los pareceres, ni el cuidado minucioso de los detalles, ni la perfección en los procedimientos administrativos (1); lo que allí se refleja es la imagen de la fuerza,

(1) Un escritor de talento que, en una comparación entre la hacienda de los Estados Unidos y la de Francia, ha probado que la inteligencia no puede suplir por el desconocimiento de los hechos, reprocha, con razón, á los americanos, la especie de confusión que reina en sus presupuestos comunales y, después de haber dado el modelo de un presupuesto departamental de Francia, añade: «Gracias á la centralización, creación admirable de un gran hombre, los presupuestos municipales, de un extremo á otro del reino, lo mismo los de las grandes ciudades que los de las comunidades más modestas, presen-

un poco salvaje, es verdad, pero vigorosa; la imagen de la vida accidentada, pero expletiva, movida y enérgica.

Yo admitiría, además, si se quiere, que las ciudades americanas y los condados puedan ser mejor administrados por una autoridad central establecida lejos de ellos y que les fuera extraña, que por funcionarios tomados de ellas mismas. Reconocería, si se me exigiera, que reinaría más seguridad en América, que se haría un empleo más sabio y juicioso de los recursos sociales, si la administración del país se concentrara en las manos de un solo hombre, y, sin embargo, las ventajas *políticas* que obtienen los americanos de su sistema de administración, me lo harían preferir siempre al sistema contrario.

¿Qué me importa, después de todo, que haya ó no una autoridad siempre dispuesta á ejercer vigilancia para que mis goces sean tranquilos, que corra ante mí para evitarme todo peligro, sin que yo tenga necesidad ni de pensar en ello, si tal autoridad, que así quita hasta las más pequeñas espinas en mi camino, es al mismo tiempo dueña absoluta de mi libertad y mi vida; si monopoliza el movimiento y la existencia hasta el punto de hacer que todo languideciese cuando ella languidciera, durmiese cuando ella durmiera y pereciera si ella llegare á perecer?

tan todos el mismo orden y el mismo método». He aquí un resultado que admiro; pero veo la mayor parte de estas comunidades francesas, cuya contabilidad es tan perfecta, sumidas en una completa ignorancia de sus verdaderos intereses, entregadas á tan invencible apatía, que en ellas más parece que la sociedad vegeta que vive vida racional. De uno á otro extremo percibo en las comunidades americanas, cuyos presupuestos no están hechos con arreglo á planes metódicos ni, sobre todo, uniformes, una población inteligente, activa, emprendedora. Veo allí una sociedad invertida de continuo en el trabajo. Este espectáculo me admira, porque á mis ojos el fin principal de todo buen gobierno es producir el bienestar del pueblo y no establecer un cierto orden aun en el seno de su miseria. Me pregunto, pues, si no sería posible atribuir á la misma causa la prosperidad de la comunidad americana y el aparente desorden de su hacienda, la inopia general de la comunidad de Francia y el perfeccionamiento de sus presupuestos. En todo caso, yo desconfío de un bien que está mezclado con tantos males, y me consuelo al punto de un mal que está compuesto por tantos bienes.

Hay naciones en Europa donde los habitantes se muestran, como una especie de colonos, indiferentes á los destinos del lugar que habitan. Los mayores cambios sobrevienen en su patria sin su concurso. No relacionan el pasado con el presente, y creen que los acontecimientos realizados ante sus ojos son obra del más caprichoso azar. Ni siquiera la suerte de su pueblo, la policía de las calles de éste; qué pueda ser de su iglesia ó de su presbiterio, nada les importa. Creen que ninguna de tales cosas les afecta bajo concepto alguno, y que pertenecen ellas á un extraño poder que se llama *el gobierno*. Juzgan, por esto, de sus bienes públicos como si fueran unos meros usufructuarios de ellos, sin sentimiento de su relación de propiedad con los mismos y sin propósito alguno de mejorarlos. Este desinterés de sí mismos va tan lejos, que si la propia seguridad del que así obra ó la de sus hijos llega á estar comprometida, en vez de ocuparse aquél de alejar el peligro, cruza los brazos esperando que la nación entera venga en su ayuda. Los hombres así, aunque hagan un completo sacrificio de su libre arbitrio, no es porque tengan en mayor estimación la obediencia, que puedan tenerla los que procedan de otro modo. Es verdad que se someten tan de buen grado como un dependiente á su jefe; pero se complacen luego en vituperar la ley, como un enemigo vencido lo pudiera hacer de los vencedores á espaldas de ellos. Así es como se les ve oscilar entre la servidumbre y la licencia.

Cuando las naciones llegan á este punto, es necesario que modifiquen sus leyes y sus costumbres ó que perezcan, porque el manantial de las virtudes públicas está como agotado. Allí vense aún súbditos, pero no ciudadanos.

Tales naciones se hallan bien dispuestas para ser objeto de la conquista, y si no desaparecen de la escena del mundo, es porque están rodeadas de otras semejantes ó inferiores á ellas, ó porque aún permanece en el fondo de su carácter una especie de instinto indefinible de patria, un no sé qué de orgullo irreflexivo del nombre que llevan, qué vago recuerdo de su pasada gloria, qué sentimiento indefinido, bastante para imprimirles en el ánimo un fuerte impulsó conservador.

Se equivocará quien afirme que puedan haber existido pueblos que hayan efectuado grandes esfuerzos en defensa de su patria, si respecto á ella han vivido como extraños. Que se observe bien

y se verá cómo fué casi siempre un verdadero móvil, la religión.

La duración, la gloria y la prosperidad de la nación, proviene para ellos de dogmas sagrados, y defendiendo éstos, defienden también la ciudad santa, de la cual todos se sienten ciudadanos.

Las poblaciones turcas no han tomado nunca parte alguna en la dirección de la sociedad, y sin embargo, han realizado grandes empresas en tanto que han considerado que los triunfos del Sultán lo eran también del mahometismo. Pero ya hoy, que la religión va entibiándose y desapareciendo, y sólo resta el despotismo entre ellas, van siendo abatidas (1).

Montesquieu, reconociéndole al despotismo fuerza propia, le ha hecho, en mi concepto, un honor que no merece. Abandonado á sí mismo este gobierno, nada consistente y duradero puede hacer. Si se mira bien al fondo de la cuestión, se verá que lo que hizo durante mucho tiempo que prosperaran los gobiernos absolutos, fué la religión y no el temor.

Nada se hará de verdadera fuerza entre los hombres sin el concurso libre de las voluntades, y no hay nada en el mundo sino el patriotismo y la religión, que pueda hacer marchar durante mucho tiempo hacia un mismo fin á la totalidad de los ciudadanos (2).

No depende de las leyes reanimar las creencias que se extinguen, pero sí el interesar á los hombres en los destinos de su país. Depende seguramente de las leyes despertar y dirigir los vagos

(1) Y para dejar de serlo y prevenirse contra la fuerza pujante de expansión y predominio de las naciones próceres de Europa, Turquía se ha remozado poniendo fin al despotismo, y entrando por vías políticas de libertad y democracia, en las cuales son los pueblos quienes activa y directamente velan por sus propios asuntos, sin confiarlos á interesadas tutelas, ni de individuos, ni de clases, ni de grupos oligárquicos. Y al proceder así la nación turca, ha rendido cumplimiento á la norma sentada por Tocqueville, y que dejamos traducida diciendo: «Cuando las naciones llegan á este punto, es necesario que modifiquen sus leyes y sus costumbres».—(N. del T.)

(2) G. Levón, en sus estudios sobre la psicología de los pueblos, ha ahondado en el género de estas afirmaciones, viniendo á deducir que una intensa creencia religiosa ó de redención social, advenidas á un pueblo, pueden transformar rápidamente su carácter, á pesar de los fueros de la herencia psicológica.—(N. del T.)

instintos de patria, que jamás abandonan al corazón humano, y, enlazándolos á los pensamientos, pasiones y hábitos, continuamente hacer que se conviertan en un sentimiento durable y reflexivo. Y no se puede afirmar que sea nunca tarde para intentar esto. Las naciones no envejecen de igual manera que los hombres. Cada generación nueva que nace en ellas, es como un pueblo nuevo que viene á ponerse bajo la dirección del legislador (1).

Lo que yo admiro más en América, no son los efectos *administrativos* de la descentralización, sino sus efectos *políticos*. En los Estados Unidos, la patria se deja sentir por todas partes. La patria es allí un objeto de gran solicitud, así para las poblaciones como para la Unión entera. Los habitantes se apegan á todos los intereses de su país como á los suyos particulares, se sienten glorificados en las glorias de la nación; en los éxitos logrados por ésta creen ver su propia obra y se alegran, se regocijan de la prosperidad general, de que cada uno de ellos recibe provecho. Tienen para su patria un afecto análogo al que experimentan por la familia, y es también por una especie de egoísmo por lo que se interesan en la vida y marcha del Estado.

Casi nunca el europeo ve en las funciones del poder público más que la fuerza; el americano ve el derecho. Se puede decir que en América el hombre no obedece nunca al hombre, sino al derecho y á la ley.

También el angloamericano ha concebido de sí mismo un concepto á veces exagerado, pero casi siempre saludable. Confiase sin temor á sus propias fuerzas, que le parecen ser bastante para todo. Si un ciudadano concibe la idea de alguna determinada empresa, la cual tiene cierta relación con el bien público, no se le ocurrirá buscar para realizarlo el apoyo de las autoridades. Lo que hará es dar á conocer á otros su plan, ofreciéndose á ejecutarlo, les pedirá su particular concurso y luchará cuerpo á cuerpo con los obs-

(1) Refleja aquí el autor el prejuicio de la perfectibilidad humana, tan predominante aún en su tiempo como lo estuviera en el de Condorcet; prejuicio que suponía la omnipotencia de la libertad de albedrío, para planear, ejecutar y adaptar, la posibilidad de llegar á un momento definitivo en la historia de la humanidad y al establecimiento de una armonía perpetua entre los hombres.—(N. del T.)

táculos, para realizar su propósito. Comúnmente los éxitos así obtenidos son menores de lo que serían si el empresario tuviese á su lado al Estado; pero á la larga, el resultado general de todas las empresas individuales, sobrepuja á lo que hubiera podido hacer la ayuda del gobierno (1).

Como la autoridad gubernativa se halla establecida al lado de los administrados, y en cierto modo la forman ellos mismos, no excita ni celos ni envidias. Como sus medios de acción están limitados, todos allí comprenden que no podrían apoyarse únicamente sobre ella.

Cuando la potencia administrativa obra en el campo de sus propias atribuciones, no se siente abandonada á sí misma, como sucede en Europa. No se crea que el deber de los particulares haya cesado en los Estados Unidos cuando el representante de la administración pública ha comenzado á obrar dentro de sus atribuciones, no; todo el mundo le guía, le ayuda, le apoya y le sostiene.

La acción de las fuerzas individuales únese á la de las fuerzas sociales, y así se llega á hacer lo que la administración más centralizada y enérgica pudiera ser capaz para ejecutar.

Podría citar numerosos hechos en apoyo de esto que acabo de decir, pero no citaré más que uno solo, y elegiré para ello el que conozco mejor (1).

Los medios que en América se ponen á disposición de la autoridad para descubrir los crímenes son escasos. La policía administrativa no existe, los pasaportes son desconocidos. La policía judicial no podría ser comparada con la nuestra; los agentes son poco numerosos y no siempre tienen la iniciativa de perseguir; la instrucción que reciben es rápida y oral; y sin embargo, dudo que haya un país donde tan raramente escape ningún criminal, á la acción de la justicia. Y la razón de esto es, que allí todo el mun-

(1) Esto, que al comenzar el párrafo dice el autor que ha pensado respecto á sí el americano, es una de las líneas, la más saliente, del carácter anglosajón, el *ayúdate á ti mismo*, que es como un mandato abracadabrante, ancestral y étnico que alienta y empuja al sajón en el cumplimiento de sus humanos destinos y que tiene su gran teorizante en el yanqui Emersón, su observador y propagandista en el inglés V. Smilles y su psicólogo-social en el francés De Moulins.—
(N. del T.)

do se considera en el deber de contribuir á la captura del delincuente, y á la comprobación del delito.

Yo he visto, durante mi estancia en los Estados Unidos, en un condado donde se cometió un gran delito, formarse juntas de particulares, con el fin de buscar y capturar al delincuente y entregarlo á los tribunales.

En Europa, el criminal es ún desdichado que lucha por sustraerse á las manos de los agentes del poder, y la sociedad asiste casi indiferente á esta lucha; en América es un enemigo del género humano y tiene frente á sí toda la humanidad.

Yo creo útiles á todos los pueblos las instituciones provinciales; pero á ningún pueblo entiendo que le convienen tanto como á aquél cuyo estado social es democrático.

En una aristocracia se está seguros de mantener un cierto orden aun en medio de la libertad, porque los gobiernos, teniendo mucho que perder, ponen un gran interés en el mantenimiento del orden.

Se puede también decir, que, en una aristocracia, el pueblo se halla al abrigo del despotismo, porque se halla siempre con fuerzas organizadas, prontas á luchar contra el déspota. Una democracia sin instituciones provinciales, no posee ninguna garantía contra males semejantes.

¿Cómo hacer que use de la libertad en grandes cosas, á una sociedad que no ha aprendido á servirse de ella en las pequeñas?

¿Cómo se resistirá á la tiranía, en un país donde los individuos son débiles y no están unidos entre ellos por ningún interés común?

Aquéllos que temen las licencias y aquéllos que repugnen el poder absoluto, deben procurar por el desenvolvimiento de las instituciones provinciales.

Estoy convencido, además, de que no hay nación más expuesta á caer bajo el yugo de la centralización, que aquélla cuyo estado social es democrático.

Muchas causas concurren á tal resultado, pero entre todas es la mayoría siguiente:

Es tendencia permanente de tales naciones, concentrar toda la potencia gubernativa en un solo poder, que representa al pueblo directamente, porque más allá del pueblo no se descubren más que individuos iguales, confundidos en una masa común; y cuando

el mismo poder se halla revestido de todos los atributos del gobierno, le es muy difícil sustraerse á su natural inclinación á apoderarse de los detalles de la administración, y no deja de hallar la ocasión de hacerlo. Hemos presenciado este fenómeno entre nosotros mismos.

En la revolución francesa hubo dos movimientos en sentido recíprocamente contrario, que es necesario distinguir, uno favorable á la libertad, el otro, al despotismo.

En la antigua monarquía, el rey hacía solo las leyes: Por bajo del poder soberano se hallaban algunos restos á medio destruir de instituciones provinciales. Estas instituciones provinciales eran incoherentes, mal ordenadas, con frecuencia absurdas. En manos de la aristocracia fueron alguna vez instrumentos de opresión.

La revolución se pronunció al mismo tiempo contra la realeza y contra las instituciones provinciales. Confundió en un odio común todo lo que la había precedido, lo mismo el poder absoluto que el provincial, que podía templar el rigor del absoluto; ella fué á la vez republicana y centralizadora.

Este doble carácter de la revolución francesa es un hecho del cual los amigos del poder absoluto han sacado un gran partido. Si les véis defender la centralización administrativa, creeréis que defienden el despotismo. Pues nada de eso: defienden una de las conquistas de la revolución francesa (*K*). De este modo se puede ser partidario del pueblo y enemigo de los derechos del hombre, servidor oculto de la tiranía y amante manifiesto de la libertad.

Yo visité las naciones que han llevado al más alto grado el desenvolvimiento de las instituciones provinciales y escuché en ellas la voz de los partidos que se dividen allí el campo de la política.

En América encontré hombres que aspiran en secreto á que desaparezcan las instituciones democráticas de su país. En Inglaterra encontré otros que atacan descaradamente á la aristocracia; pero ni allí ni aquí tropecé con uno solo que no mirase como un gran bien las libertades provinciales.

Vi en estos dos países imputar los males del Estado á una infinidad de causas diversas; pero jamás á la libertad provincial.

He oído allí á los ciudadanos atribuir la grandeza y la prosperidad de su patria á una multitud de causas; y les he visto colocar en primera línea y á la cabeza de todas las demás, la libertad provincial.

¿Podrá creerse que cuando hombres que están naturalmente en desacuerdo en multitud de cosas, que no se entienden ni en religión, ni en política, están de acuerdo sobre un hecho, que, además, les es muy conocido por tenerlo de continuo ante los ojos, podrá creerse, pues, que tal hecho sea erróneo?

Solamente los pueblos que tienen pocas ó ningunas instituciones provinciales, niegan la utilidad de éstas; es decir, sólo aquéllos que no conocen la cuestión, maldicen de ella (1).

(1) Téngase presente que el autor aquí llama instituciones provinciales á las propias de los Estados particulares, en tanto que estas forman parte de la Confederación norte-americana. — (*N. del T.*)