
CAPITULO SEPTIMO.

GOBIERNO LOCAL.

1. Los Gobiernos local y central diferentes.—2. Areas del gobierno local; los Estados Unidos, Francia, Inglaterra.—3. Composición y facultades de los cuerpos locales gubernativos; los Estados Unidos.—4. Inglaterra.—5. Francia.—6. Prusia.—7. Impuesto local; impuesto sobre la propiedad en los Estados Unidos.—8. Sistemas de impuestos locales en otros países.—9. Reformas del sistema americano.

1. **Distinción del gobierno local y el central.**—Hasta aquí nuestro estudio de la estructura del gobierno se ha limitado a la consideración de los cuerpos gubernativos cuya autoridad se extiende sobre todo el Estado; pero tratándose de las comunidades muy pequeñas no son esos los únicos órganos de administración: existe además un número de funcionarios y corporaciones oficiales cuyas funciones se extienden sólo sobre una porción del área total territorial del Estado; estos cuerpos y los deberes que llenan se conocen con la designación general de gobierno local. El gobierno local, por consiguiente, se refiere a las funciones de los consejos de las poblaciones y condados que son cuer-

pos que gobiernan las municipalidades, distritos, etc. El significado racional del vocablo es enteramente claro, pero la definición del gobierno local y del gobierno central en una forma precisa, no es tan sencilla, pues hay que observar que no todos los cuerpos gubernativos cuya autoridad se extiende sólo a una parte del Estado deben ser clasificados como órganos de gobierno local, porque de otra manera esto habría de abarcar las partes componentes de un Estado federal, cosa que es contraria a la evidente significación que se pretende. Las autoridades del Estado de New York o de Massachusetts, no son órganos del gobierno local. Tampoco consiste la diferencia en la extensión del territorio cubierto ni tampoco en el número de personas que se gobierna. El gobierno municipal de Nueva York o Boston o el Consejo del condado de Lancashire, ejerce su autoridad sobre un número de habitantes mucho más vasto que el del Estado de Nevada; por otro lado, en extensión de territorio, los senados de Hamburgo y Bremen que no son puramente meros gobiernos locales, gobiernan sobre un territorio menor que el que entra dentro de la esfera del consejo general de un departamento francés. La diferencia entre el gobierno local y el central no es, por consiguiente, materia de área o población.

La distinción consiste parte en sus relativas posiciones constitucionales, y parte en la respectiva naturaleza de los servicios públicos desempeñados. En cuanto al primer punto, es cierto que en la mayor parte de Estados independientes el gobierno local deriva su autoridad del gobierno central y la conserva al gusto de éste. Tal es el caso en donde exista o no una constitución escrita. En Francia y en Italia, cada una de las cuales tienen una constitución escrita, la organización del gobierno local está enteramente bajo el control del parlamento central. Por esta razón es que no pensamos en los cau-

tones suizos, o en los "Estados" de los Estados Unidos como órganos del gobierno local, pues las partes componentes de un sistema federal son, dentro de la esfera de su competencia, enteramente independientes de la autoridad federal central. Pero la distinción hecha de este modo no es universalmente verdadera; aunque se acomoda a casi todos los Estados independientes, no es el caso respecto de los órganos de gobierno local (autoridades y poblaciones, de condado y municipales) en entidades separadas de los Estados Unidos; éstas realmente son órganos del gobierno local y existen en gran extensión en virtud de la constitución del Estado, no pudiendo suprimirse a voluntad de la legislatura del mismo.

El otro punto de distinción entre el gobierno local y el central consiste en la diferente naturaleza de los servicios prestados. Esto necesita una explicación más amplia. Las diversas funciones desempeñadas por las agencias del Estado en beneficio de los ciudadanos pueden dividirse ligeramente en dos clases: algunas de ellas serán en interés de la comunidad en general y el beneficio así obtenido no será asignable a ninguna parte del país. Por ejemplo, la protección que presta el ejército o la armada donde una conquista extranjera se prevé, es un beneficio del cual participan todos los habitantes de un modo igual. Lo mismo sucederá en todas las numerosas clases de trabajos públicos, cuyas ventajas y propósitos puede decirse que son nacionales. También habrá que ejecutarse una porción de funciones reguladoras, —la institución de la ley penal, el control del matrimonio y el divorcio, la ley que reglamente los contratos, las ventas, etc., todo lo cual para ser efectivo, necesita ser uniforme. Todas las funciones indicadas así, caerán dentro del territorio jurisdiccional del gobierno central.

Pero además de éstas, hay otras actividades del Estado (pues debe recordarse que tanto el gobierno local como el central forman parte de la organización del Estado) de un carácter enteramente diferente. En este caso, el beneficio que ha de conferirse afecta únicamente a una pequeña porción de la comunidad, y puede naturalmente asignarse a una área especial. El alumbrado de una ciudad, la construcción de un puente sobre un camino rural, el establecimiento de un sistema de tranvías, son casos de esta condición, y parece razonable que el beneficio, el costo y el control de tales empresas deban considerarse como del interés exclusivo de aquellos que son afectados por ellas.

Tal es, pues, la distinción entre el gobierno central y el local. Los servicios públicos de éste, se encontrarán refiriéndose principalmente al sostenimiento de escuelas, hospitales, asilos, puentes, caminos, parques, etc., y al manejo de los servicios públicos tales como las plantas de alumbrado, los sistemas de transporte. Las actividades del gobierno local tienen que ver de esta manera principalmente con la propiedad real en varias formas; representa la actividad colectiva de los ciudadanos encaminada a la creación y dominio de esas ventajas tangibles (caminos, puentes, abastecimiento de aguas), que son de un beneficio general en su círculo particular e indivisibles entre los ciudadanos separadamente. Los servicios prestados de esta manera se comprenderán mejor poniéndolos en parangón con las actividades legislativas reguladoras, como la formación de la ley penal, que corresponde al gobierno central. A pesar, sin embargo, de la obvia naturaleza de la distinción general, las funciones del gobierno local y del gobierno general se confunden y se mezclan unas con otras. En algunos casos lo que es evidentemente un asunto local por el gasto y el beneficio inmediato, es en otros aspectos asunto de interés

general: esto se ve en el caso de las escuelas. Es de interés evidentemente universal que todos los ciudadanos sean instruidos, y cabe por lo tanto dentro de las obligaciones del gobierno general hacer obligatoria la instrucción y prescribir un plan general en que deba basarse, y puede también con justicia sufragar una parte del costo, dejando al gobierno local el control y la mayor parte del gasto, por lo menos de las escuelas primarias.

2. Areas del gobierno local; los Estados Unidos, Francia, Inglaterra.—De esta consideración general del gobierno local, tenemos que pasar a algunos de los problemas especiales que resultan en su formación y manejo. Los podemos agrupar bajo tres títulos: (1) la cuestión de las áreas locales y aquí tendremos ocasión de poner en comparación el ordenado “sistema múltiple” en uso en los Estados Unidos con la confusión de las áreas inglesas; (2) la composición de los cuerpos gubernativos locales, y sus relaciones con el ejecutivo central, en conexión con lo cual el sistema centralizado de Francia puede ser comparado con la descentralización en Inglaterra y en América; (3) la cuestión del impuesto local, comprendiendo un examen del impuesto americano sobre la propiedad y el sistema que se usa en otras partes.

La institución de gobierno local en cualquier parte necesita la división de todo el territorio, no solamente en un grupo de áreas subordinadas, sino en varios. En los Estados Unidos tenemos **townships** y condados; en Inglaterra parroquias, distritos y condados (con otras divisiones); en Francia, comunas, cantones, demarcaciones (arrondissements) y departamentos. En los Estados Unidos y en Inglaterra tenemos además las áreas municipales ocupadas por los gobiernos de ciudades y villas. La razón para tener más de un grupo de divisiones es clara. Diferentes ventajas públicas extenderán naturalmente

sus efectos sobre áreas de diferentes tamaños; así se requerirán, digamos, sólo veinte familias para sostener una escuela rural; pero el mismo número de familias no podría erigir y sostener con ventaja un asilo de locos para su uso, y es de presumirse que un hospital o un asilo de pobres no podría ser sostenido por una área tan pequeña. Resulta claro, pues, que el gobierno local pide la formación de varias áreas adaptadas a la "raridad" o "densidad" de la función que ha de ejecutarse; pero por razones de conveniencia será bueno hacer éstas áreas en tan poco número como sea posible y agrupar a aquellas que en algún modo se correspondan.

Como la base de las áreas del gobierno local, se encontrará generalmente en los viejos países tales como Inglaterra, Francia y Prusia, una unidad primitiva de establecimiento cuya historia es muy anterior a la del mismo gobierno central. De esta clase es la parroquia (parish) inglesa, cuyo nombre eclesiástico se ha sobrepuesto al "township", de procedencia sajona, a la "comuna" francesa y a la "gemeinde" prusiana; en su origen esto representa la pequeña comunidad de vecinos que viven juntos en una aldea o en establecimientos rurales adyacentes, y que llevan sus asuntos comunes en forma de un manejo común. Donde esto existe, es naturalmente deseable adoptarlo como la primera área del gobierno local del moderno Estado. Hay, sin embargo, la desventaja, de que en el curso de su larga historia las parroquias primitivas, etc., pueden haber crecido en distintos tamaños y población. En Inglaterra, por ejemplo, de un total de cosa de 15,000 parroquias, las más pequeñas contienen menos de cincuenta acres y las más grandes más de 10,000; once parroquias (en 1891), no tenían habitantes y la más populosa (Islington) contenía 319,000 habitantes. De un modo semejante en Francia, algunas comunas son áreas rurales o meras aldeas, mientras otras

son grandes ciudades. A pesar de lo heterogéneo del área ocasionada de esa manera, es de aconsejarse el conservar esas áreas históricas dentro del marco del gobierno local, pues ellas representan una unidad esencialmente orgánica y que ofrece desde luego una vida común, económica y social como una base para la construcción política. Sobre áreas como éstas vendrán unidades mayores (los condados, distritos, etc.), que representarán la ejecución de servicios públicos, tales como la construcción de caminos, la instalación de asilos, hospitales, prisiones, etc.), que exigen un sostenimiento más amplio que el dado por la más pequeña comunidad local. La cantidad de graduaciones en la escala ascendente de áreas locales, varía de país a país, y podrá entenderse mejor con un breve examen comparativo de la división adoptada en algunos de los principales Estados.

Los Estados Unidos son singularmente afortunados en la configuración de sus áreas locales, que son en parte históricas y en parte formadas deliberadamente antes o al mismo tiempo que la colonización del país. Las poblaciones (townships) de Massachusetts, por ejemplo, y los condados de Virginia, pueden llamarse áreas históricas u orgánicas; representan al agrupamiento original de los colonos al ocupar por primera vez la colonia. Pero no se necesita más que una mirada al mapa de Estados como el Dakota del Norte o Kansas para ver que allí la forma del área local ha sido asunto de una construcción deliberada; las municipalidades (township), las secciones en que están divididas y los condados de las que ellas forman parte, son figuras rectangulares, trazadas sobre un plan general. Pero en la mayor parte de las entidades de los Estados Unidos, con líneas regulares o no, encontramos a cada entidad dividida en municipalidades (town-

ships) que agrupadas juntas hacen un condado. En algunos Estados, como en Nueva Inglaterra, las municipalidades (townships) han sido primero y el condado se formó por la subsecuente adición de municipalidades; en el Sur ha sucedido lo contrario y el área original fué el condado, subdividido después para formar municipalidades. En los Estados más nuevos, las municipalidades y los condados se han formado al mismo tiempo; pero la excelencia del arreglo de áreas de gobierno local en los Estados Unidos consiste en que las áreas grandes son múltiples de las más pequeñas; las líneas de las municipalidades no cruzan las líneas de los condados. El resultado es que todos los habitantes de una municipalidad corresponden al mismo condado. Se comprenderá que esto tiene una influencia importante en el arreglo de las cargas financieras locales.

La división de áreas en Francia está basada, como en los Estados Unidos, en el plan múltiple; sin embargo, para este arreglo la comuna histórica es una excepción estorbosa. Puede haber varias comunas en un distrito (arrondissement) como generalmente es el caso, puesto que el total de las comunas es de 36,000), o, como en el caso de París, varios distritos en una comuna; pero sobre la comuna las áreas se acomodan unas dentro de otras; el cantón (que es solamente un distrito electoral y judicial y no un asiento de gobierno) es en todo caso una parte de un distrito (arrondissement); siendo éste a su vez una subdivisión de una área mayor, el departamento. Con la excepción por otra parte de la comuna, todas estas áreas representan construcción deliberada, construcción que comprende hasta cierto punto el sacrificio de la división histórica del país. Fueron hechas en 1790 por la Asamblea Constituyente, el primer parlamento de era revolucionaria francesa; esto se refleja en el hecho de que los departamentos son aproximadamente del mismo ta-

maño. Algunos de los constructores más extremados de la época deseaban subdividir a Francia en número de rectángulos, exactamente semejantes, o exactamente iguales, desatendiendo al mismo tiempo a la configuración geográfica del país y las asociaciones históricas de provincias, ciudades y distritos; pero esto no se hizo, y los departamentos tal como se formaron se conforman mucho mejor a los rasgos físicos del país, y se les nombra por las montañas, los ríos, bahías, etc., que contienen o están cerca.

En Inglaterra, y por cierto en las Islas británicas generalmente, la completa confusión en que han caído las áreas de gobierno local ha causado uno de los problemas administrativos del siglo diez y nueve. En la época de los sajones, la municipalidad (township), la centena (hundred) y el condado (shire), formaban un sistema múltiple simple con corporaciones locales de gobierno propio; pero las centenas cayeron en desuso, la township (tomando su nombre eclesiástico de parroquia) se hizo irregular y perdió casi toda su autoridad política y en lugar del gobierno propio de la municipalidad (township) y del condado se sustituyó primero el control del jerif (sheriff) del rey, y finalmente la casi universal jurisdicción administrativa de los jueces de paz locales. Para propósitos especiales — el cuidado del pobre, los caminos reales, los entierros, la sanidad, escuelas— se agregaron áreas especiales, que no tienen nada que ver con las líneas de parroquias o ciudades, y bajo un cuerpo gubernativo separado. El resultado anterior a la reforma que se describirá después, fué de una completa confusión. La situación es descrita de esta manera por el Dr. William Odgers, archivero de Westminster (1): “en 1883 Inglaterra y Gales estaban divididas

(1) *Gobierno local, 1901*; un excelente libro, pero que sólo se refiere al gobierno local en Inglaterra.

para efecto de gobierno local en las áreas siguientes: había 52 condados, 239 villas municipales, 70 distritos del acta de progreso (improvement-act), 1,006 distritos sanitarios urbanos, 41 distritos con autoridades sanitarias de puertos y 577 distritos sanidad rural, 2,051 distritos de escuela (school board districts), 649 uniones, 194 distritos de luz y de vigilancia, 14,946 parroquias de ley del pobre (poor-law parishes), 5,064 parroquias de camino real (Highway parishes), no incluidas en distritos urbanos o de camino real, y cosa de 13,000 parroquias eclesiásticas. El número total de autoridades locales que imponían contribución al contribuyente inglés era de 27,069, y lo tasaban por medio de 18 diferentes cargos. Con una excepción insignificante, todas las diferentes áreas se entrecortaban y se sobreponeían unas con otras”. Las medidas que se han tomado recientemente para rectificar el enredo ocasionado de este modo, será objeto de un párrafo posterior.

3. Composición y facultades de las corporaciones de gobierno local; los Estados Unidos.—Consideremos ahora la composición y las facultades de las corporaciones locales de gobierno, y sus relaciones con la autoridad central. Aquí podemos distinguir dos métodos de formación que contrastan ampliamente. Uno es el sistema de descentralización, o autonomía local; según éste, el control de los asuntos locales está encomendado a un grupo de funcionarios, elegidos por el pueblo de la localidad. Sujeto a ciertos reglamentos generales que proceden de la autoridad central o bien del poder constituyente (expresado en una constitución escrita), que está detrás de las organizaciones central y de la local, se da la más completa latitud a los ciudadanos de la localidad en el manejo de sus asuntos públicos. El otro sistema es el de la centralización; en éste, el manejo de los asuntos públicos está sumamente controlado por un grupo de funcionarios

nombrados por el gobierno central. El primer sistema prevalece completamente en los Estados Unidos y en un grado muy poco menor en Inglaterra. El último, o sea el sistema centralizado está en uso en Francia; en el reino de Prusia se ha puesto en práctica una especie de combinación de los dos sistemas. Una ligera revista de las corporaciones gubernativas de esta manera establecidas nos ayudará a hacer un juicio respecto de los fines políticos peculiares y de los méritos relativos de ambos sistemas.

En los Estados Unidos, tanto en el Norte como en el Sur, y en los Estados nuevos, prevalece la autonomía local; pero la forma que asume difiere considerablemente. En los Estados de la Nueva Inglaterra el área original de gobierno local es la histórica "villa" (town) o "municipalidad" (township) formada primitivamente por el establecimiento conjunto de un grupo de emigrantes; de su gobierno hemos hablado ya al tratar de la legislación directa en un capítulo anterior. El órgano original de su gobierno es el gran mítin de los votantes calificados, llamado el mítin de ciudad. En lugares que se han hecho muy populosos para esta forma de gobierno, la junta de ciudad se reemplaza por un gobierno municipal electo, —en Massachusetts por ejemplo, las poblaciones de más de doce mil habitantes se erigen en municipalidades; pero en las áreas menos populosas existen todavía las juntas de ciudad, que tienen lugar (con sesiones extraordinarias, si es necesario) generalmente en la primavera, aunque en Connecticut el mítin ordinario es en el otoño. Su misión es elegir a los empleados de la municipalidad para el año entrante, votar el presupuesto de gastos, basado en sus contribuciones y otros asuntos locales que pueden llevarse ante ella. Cuando la junta de ciudad no está en sesión, su autoridad pasa a los funcionarios que ha elegido. Estos son el grupo de hombres escogidos y varía de tres

a nueve el número; el secretario que recoge sus acuerdos; el tesorero y los asesores que tienen confiada la importante obligación de establecer un avalúo de la propiedad de la ciudad para la recolección de impuestos; además de éstos, está el colector de contribuciones, las personas que forman el comité de escuelas y empleados de menor categoría. Este sistema, como se verá, erige a la municipalidad en una democracia local completa, como si fuera una república dentro de otra república. La autoridad de los empleados superiores del Estado sobre los asuntos de la municipalidad se reducen a un minimum. Hay que tener presente, por supuesto, que bajo el sistema americano la constitución del Estado obra como un freno sobre la facultad de las autoridades locales, prescribiendo los límites de su autoridad, y la forma del impuesto que están autorizados a usar; si se exceden de sus facultades legítimas, puede ponerse en juego el método acostumbrado de corrección judicial. El área superior a ésta, el condado, es en la Nueva Inglaterra meramente un agrupamiento de municipalidades cuya autoridad gubernativa es una corporación elegida, cuyas funciones son muy restringidas. En Massachusetts hay tres comisionados, uno elegido cada año, y que sirven durante tres años; sus funciones consisten en prorratear impuestos destinados al beneficio del condado, de acuerdo con el sistema indicado arriba, en construir y vigilar los edificios del condado, conservar los caminos del mismo, expedir licencias, etc.

En el Sur la posición del condado y de la ciudad está cambiada; el condado es el área histórica, originalmente empleada con fines judiciales y extendida en uso más tarde para otras funciones administrativas. El municipio (township) representa una subdivisión subsecuente del condado, especialmente con el propósito de sostener las escuelas primarias; pero en algunos Estados el condado existe

sólo, sin el municipio (township). La organización del condado del Sur está basada en la autonomía local; a su frente está la Junta de los comisionados del condado, que son elegidos y con los cuales están asociados un tesorero, superintendente del pobre y de la instrucción, el sherif y otros empleados. Donde no existe municipalidad, los comisionados del condado llevan toda la administración local (caminos, hospicios, prisiones, etc.); donde ha sido introducida la municipalidad los asuntos confiados a sus empleados de elección, varían mucho.

En los Estados atlánticos del centro y los del Oeste de los Alleghanies, ya no encontramos ni municipios ni condados que ejerzan la misma preponderante posición que en la Nueva Inglaterra o en el Sur. Existen tanto el municipio como el condado gobernados por funcionarios elegidos por el pueblo y dividiendo su gobierno local entre ellos de acuerdo con la naturaleza del servicio que ha de impartirse. Unas veces la una y otras el otro, han sido antecedentes históricos. En New York, Pennsylvania, Delaware y New Jersey, la municipalidad fué el área original y la unidad orgánica basada en la colonización; por este motivo encontramos todavía un mítin anual urbano en la parte rural de New York, presidida por el juez de paz, que elige funcionarios, presenta proyectos de ley y decreta impuestos. Pero en los Estados centrales del Atlántico la existencia de una área artificial y más grande bajo la sombra del "riding" (1) actuó como el punto de partida del gobierno del condado. En los Estados del Noroeste, el condado ha precedido generalmente al municipio. En Illinois, cuya mayor parte de colonos meridionales en los primitivos tiempos vinieron de Virginia, fué primero in-

(1) Distrito o porción en que se dividen algunos condados en Inglaterra.

introducido el condado, pero allí, como en la mayor parte de otros Estados, las necesidades de la reglamentación escolar sirvieron para introducir el gobierno municipal. Por el sistema de inspección, ejercida por la autoridad del Congreso (empezando con la Ordenanza de tierras de 1785), la tierra de todo nuevo territorio se ha dividido en cuadriláteros de seis millas por cada lado, que de esta manera contienen treinta y seis millas cuadradas. Una milla cuadrada en cada uno ha sido dedicada por el gobierno nacional al sostenimiento de las escuelas públicas. Con esto ha sucedido que en muchos casos la palabra "township" se usó al principio meramente como la designación de la porción de tierra de seis millas cuadradas; más tarde, cuando la colonia aumentó, siguió naturalmente la elección de funcionarios para los asuntos públicos del municipio. Pero en otros Estados el municipio (township) aunque ha existido juntamente con el condado, ha sido desde el principio el área principal del gobierno local. Esto ha sucedido en Michigan, cuyos primeros colonos vinieron de la Nueva Inglaterra, y transplantaron allá sus instituciones locales; el mítin de ciudad se usa en Michigan casi en la misma forma que en Massachusetts. Dentro del municipio mismo se encuentra frecuentemente como una área subalterna, el distrito escolar con empleados separados elegidos (síndicos, directores, etc.), que nombran a los profesores, vigilan los gastos en la construcción de edificios, etc.; pero esto no es general, porque en algunos lugares —en Massachusetts y Pennsylvania, por ejemplo—, el distrito escolar está amalgamado con el municipio.

Los arriba citados son los únicos órganos de gobierno que funcionan en las partes rurales del país; pero hay, además de ellas, las organizaciones urbanas —ciudades, villas, pueblos y en Pennsylvania los poblados (boroughs)—, cuya exacta for-

ma de gobierno varía de Estado a Estado. Hay ciudades y villas que están organizadas en virtud de un estatuto general o provisión constitucional que hace que toda localidad que tenga cierta población pueda adoptar un gobierno municipal. A veces su forma de administración les es dada por una ley especial de la Legislatura. Puede decirse aproximadamente que esto último es el caso con relación a las ciudades más grandes, quedando las más pequeñas bajo una ley general; en todos los casos el gobierno es democrático y autónomo; el control de la ciudad está en las manos de funcionarios elegidos por electores calificados entre sus habitantes, o, si no elegidos directamente, en todo caso nombrados por alguien, que es asimismo elegido. En algunos Estados (Virginia) el gobierno de la ciudad excluye al condado, en otros sigue el condado formando una parte de la ciudad o incluyendo a la ciudad como parte de sí mismo. El gobierno de una ciudad americana se parece en su estructura al de uno de los Estados; a su cabeza se encuentra un alcalde (mayor) como principal funcionario ejecutivo, con un gran número de subalternos, parte elegidos, parte nombrados; hay además un Cuerpo Legislativo o casi legislativo, en la forma de Consejo de la ciudad, generalmente formado por dos grupos de miembros diferentes (los regidores y los consejeros), que son elegidos para distinto tiempo en distintos distritos. La primitiva tendencia, originada en la fé que prevalecía entonces en la omnisciencia de todo cuerpo legislativo y la desconfianza de todos los funcionarios ejecutivos, hizo que la mayor parte de la autoridad se pusiera en manos del Consejo y que al alcalde se le diera la menor cantidad posible de poder discrecional.

El cambio de la opinión pública en este respecto (de que ya se ha hecho referencia en un capítulo anterior) ha dado lugar a una política contraria.

La concentración de autoridad en manos de un solo hombre más bien que en una corporación trae consigo la localización definida de responsabilidad. Un hombre, conspicuo por el aislamiento de su oficina, sabedor de que sólo él es responsable y que la acusación de negligencia no puede faltar, y que tiene al mismo tiempo la facultad de proceder sin ser estorbado por una vana discusión, es más probable que resulte eficiente, antes que un comité cuyos miembros pueden echarse unos a otros la carga de la censura de su labor conjunta.

En Boston, por ejemplo, la administración está encomendada a un alcalde elegido para cuatro años, pero sujeto a ser separado después de dos años, y un Consejo municipal de nueve miembros elegidos para un término de tres años. El alcalde tiene veto sobre los actos del Consejo y nombra a casi todos los jefes de departamento, juntas y comisiones. Por la constitución de la más populosa, New York, enmendada en 1901, el gobierno de la ciudad se centraliza en un alcalde elegido para cuatro años y una Junta de setenta y tres regidores, elegidos para el mismo tiempo. El alcalde tiene una autoridad verdaderamente grande: puede poner su veto absolutamente sobre cualquiera concesión de una franquicia de la ciudad y tiene un veto parcial sobre los actos legislativos ordinarios del cuerpo de regidores; él nombra a los jefes de catorce de los quince departamentos administrativos (incendios, instrucción, abastecimiento de aguas, etc.), y tiene facultad de remunerar a la mayor parte de ellos; nombra también a los comisionados del servicio civil. Cada una de las demarcaciones (boroughs) de la gran New York tiene su presidente que controla la pavimentación de calles, los albañales, etc.

La más importante de todas las cuestiones respecto del gobierno de la ciudad no es su estructura, sino el radio de su función, la clase de servicios

públicos que hay que atender, sea o no que tenga que atender su propia planta de alumbrado, su servicio de carros, etc., pero la consideración de este punto encontrará lugar en un capítulo posterior.

4. Inglaterra.—Se ha visto que el rasgo distintivo del gobierno local americano es la gran extensión en que el gobierno autónomo, o gobierno propio, predomina. El mismo rasgo puede observarse en el gobierno local de Inglaterra, como se ha constituido recientemente, pero antes de las leyes de reconstrucción de la última mitad del siglo diez y nueve, no era ese el caso. La mayor parte de la jurisdicción local se había puesto, no de una vez, sino poco a poco, en manos de los jueces de paz. Las funciones de estos funcionarios habían llegado a ser tan numerosas que podían sujetarse a una enumeración alfabética: comprendían asuntos tan importantes como la recaudación de la contribución del condado, la expedición de licencias de licores, el manejo de los asilos; y la inspección de las prisiones. En su carácter judicial, estos funcionarios entendían en casos criminales. El juez de paz (justice of the peace), nombrado por la Corona a propuesta del Lord-teniente del condado, no representaba el principio del gobierno propio; era el designado del gobierno central, y en muchos casos actuaba como agente de uno de sus departamentos, del Consejo del gobierno local, de la Cámara de comercio, etc. Además de los jueces habían sido creados varios cuerpos especiales en el curso del siglo diez y nueve, que ocupaban algunas de las áreas disputadas que ya se han mencionado. El Consejo de guardianes (por la ley de 1834 que enmendó la ley de pobres) tenía el control del cuidado del pobre en una "unión" de parroquias, siendo ese Consejo compuesto por los jueces locales unidos a otros miembros elegidos. Las leyes de entierros (1852) y otras, constituyó juntas de entierros que eran cuer-

pos de elección que funcionaban en una parroquia o en un distrito más extenso. Finalmente en 1870 se añadieron distritos escolares con Consejos escolares de elección. La parroquia siguió siendo un área eclesiástica, pero ejercía también por medio de sus empleados o por medio del mítin general, funciones civiles de menor importancia. Estas y otras corporaciones formaban una confusión de autoridades cuyas áreas de jurisdicción estaban inextricablemente confundidas y cuya composición daba poco lugar al gobierno local autónomo. El gobierno de las ciudades y de las poblaciones que se habían desarrollado bajo concesiones (charters) especiales y se hallaban frecuentemente en manos de una pequeña fracción de habitantes (a veces de una sola corporación) era desesperadamente confusa y desesperadamente en contraposición a todo principio de gobierno popular. Aunque mucho de la antigua confusión, por lo menos vista por un americano, permanece, se ha hecho mucho para colocar al gobierno local en Inglaterra bajo un pie más honroso. Dos objetos principales se han tenido en cuenta: la rectificación de áreas y la introducción del gobierno propio. Con este objeto se ha dictado una serie de leyes reformadoras: las leyes de corporación municipal de 1835 y 1882, la ley de gobierno local de 1888 (que se refiere principalmente al gobierno del condado), la ley del gobierno local de 1894 (para parroquias y distritos), la ley del gobierno de Londres de 1899 y la ley de instrucción de 1902. El efecto general de estas reformas es como sigue: el juez de paz está relegado a su esfera judicial, no conservando sino muy pocas de sus funciones administrativas; el antiguo sistema sajón de tres áreas ascendentes, con gobierno propio de elección (township, centena y condado), reaparece en la parroquia, distrito y condado actuales. Al condado se le ha dado un Consejo de elección con amplia ex-

tensión de autoridad local; el Consejo de distrito electivo tiene autoridad sobre la sanidad, repartimientos, algunas licencias y otras cosas. Las parroquias dentro del área de poblaciones no están afectadas por esta reforma; pero las parroquias rurales tienen ahora gobierno propio electivo. Si la parroquia tiene menos de trescientos habitantes, ejerce su gobierno por medio de "mitines generales de parroquia", en la forma de los mitines de ciudad americanos, pero con mucha menos autoridad, porque la esfera de operaciones de la parroquia es pequeña. En las grandes parroquias los Consejos son elegidos. El distrito escolar desaparece por la ley de 1902 y el control de las escuelas se confiere a un Comité del Consejo del condado que tiene, como una autoridad subordinada, a un cuerpo de administradores para cada escuela (1). Las reformas introducen también el gobierno propio electivo en ciudades y villas con alcaldes, regidores y consejeros, pero la relación de las ciudades con los condados en que se encuentran no es siempre la misma; algunos son condados administrativos (Southampton, etc.) o son "poblaciones condados" (County Boroughs) (Liverpool, Manchester y unas sesenta más) y se encuentran enteramente separadas del gobierno del condado. Más abajo de éstas, hay clases graduadas que entran en una extensión creciente en la reglamentación de las autoridades del condado. Londres está sólo; contiene en su interior la pequeña porción central (cerca de una milla cuadrada) cono-

(1) La violenta oposición a la ley no procedió de este aspecto de sus disposiciones, sino del hecho de que unificando las escuelas eclesiásticas con las escuelas de puplaje (boarding schools) trataba de permitir que aquellas percibieran una parte del impuesto local. Importaba por lo tanto, a los ojos de sus adversarios como una estrategia para hacer que los causantes de impuestos de todas clases contribuyeran al sostenimiento de las escuelas de la Iglesia de Inglaterra.

cida por la "city of London" y gobernada como antes por el Lord Mayor y los tribunales (courts) de que él es presidente, siendo el principal el tribunal del Consejo común, compuesto de regidores y consejeros). Fuera de esto está el vasto "condado de Londres" (con una población de 4.522,961 en el censo de 1911), bajo el control de un Consejo del condado que es de elección. Toda esta área (excepto la City), está subdividida en veintiocho demarcaciones metropolitanas (metropolitan boroughs) cada una con un Consejo elegido. El resultado de estas varias reformas es que a través de todo el sistema, el gobierno central ha ido deshaciéndose de su antiguo control en favor de la autonomía de las autoridades locales elegidas. Esta administración como se conserva todavía, está en manos de un Consejo de gobierno local, cuerpo que consiste de un presidente (que es miembro del gabinete y que es el poder ejecutivo), y otros funcionarios del gabinete nominalmente asociados a él; pero los deberes del Consejo son únicamente de inspección; no nombra empleados locales y su principal función de importancia es sancionar las disposiciones financieras de las autoridades subordinadas.

5. Francia.—En Francia el gobierno local asume un carácter enteramente diferente del que se encuentra en América y en Inglaterra. El rasgo distintivo es la forma sumamente centralizada y el alto grado de dependencia en que están colocadas todas las autoridades locales respecto del gobierno nacional central. Tómese por ejemplo la administración de un departamento francés, que es la más grande de las áreas locales: a su cabeza está el prefecto, un funcionario nombrado por el presidente de la República, por recomendación del Ministro del Interior; es cierto que está asociado a él un cuerpo elegido conocido por el Consejo general del Departamento, pero la autoridad de éste está redu-

cida al más pequeño alcance. Por la ley sólo le están permitidas dos sesiones ordinarias al año, una de quince días y otra de un mes, carece de verdadera facultad de imponer contribuciones porque la cantidad de fondos de que puede hacer uso y la manera de reunirlos son señalados por el parlamento francés; en la distribución de los fondos que de esta manera percibe no actúa por su propia iniciativa, pues el prefecto es el que forma el presupuesto que anualmente le es sometido y todavía los gastos finalmente votados requieren la aprobación del presidente de la República. Este tiene también la facultad de disolver al Consejo, facultad que puede ser ejercida hasta por el prefecto si el Consejo sobrepasa su término legal. Si se excede en la esfera de competencia legal sus actos pueden ser declarados nulos por el presidente. Sus miembros no tienen sueldo, su asistencia es obligatoria, les está prohibido adoptar ninguna resolución, etc., que tenga relación con la política general; tampoco puede ningún Consejo entrar en correspondencia o relaciones políticas con los de los otros Departamentos. Contrastando con esto, la autoridad del prefecto es muy grande. A veces, en realidad, procede meramente como un agente del gobierno general, sin ninguna acción propia, como cuando publica las disposiciones del presidente; pero además de esto, y de sus obligaciones con el Consejo ya detalladas, el prefecto tiene una amplia esfera de autoridad. El nombra y separa a los profesores de las escuelas del gobierno, es el jefe de la policía, es oficial de reclutamiento, etc. El mismo sistema, en una escala más pequeña, está adoptado para el distrito (arrondissement), la primera subdivisión del Departamento. A su frente se encuentra un subprefecto nombrado por el presidente; las funciones de su Consejo llegan un poco más que a la repartición de las contribuciones prorrateadas entre las comunas. La

unidad primaria, la comuna, está en una situación muy poco menos dependiente, siendo orgánica e histórica y no meramente "geométrica", como son las unidades superiores, tiende a desarrollar una vitalidad más grande. Su alcalde (desde 1882) es un funcionario de elección, pero su Consejo municipal, igual al del Departamento, tiene facultades restringidas y sesiones muy limitadas (1); está sujeto a ser disuelto por el presidente y puede ser suspendido durante un mes por el prefecto. Todas las ciudades y villas francesas, excepto París y Lyon, que tienen una forma especial de gobierno, están organizadas como comunas bajo el mismo plan.

La forma peculiar que el gobierno local ha asumido de esta manera en Francia, ha resultado de la turbulenta historia de ese país desde la Revolución. Cuando se hizo la primera constitución de esa época (la constitución monárquica adoptada en 1791) los reformadores estaban enteramente inspirados en la idea de la autonomía local. Los Departamentos fueron erigidos en lo que se describía como "pequeñas repúblicas", y su autoridad centralizada en sus Consejos generales era muy considerable. Este arreglo hecho en tal época sirvió sólo para debilitar la autoridad del ejecutivo central en París, en un grado alarmante. En consecuencia, bajo el gobierno de los revolucionarios terroristas en 1793-94, la autoridad local fué puesta en manos de "agentes nacionales" nombrados desde París, y de especiales "representantes en misión" que ejercían una autoridad dictatorial. La intensa centralización efectuada de esta manera dió posibilidad al gobierno ejecutivo de aprovecharse de todos los recursos de la nación con un resultado admirable. El mismo plan

(1) Detalles completos referentes a la organización del gobierno local en Francia, pueden encontrarse en Ducrocq. "*Curso de Derecho Administrativo*", Tomo I, y en Somonet. "*Tratado elemental de Derecho Público y Administrativo*".

fué deliberadamente adoptado y perfeccionado por Bonaparte bajo la constitución del año VIII (ley de 17 de febrero de 1800) en la cual aparecen los prefectos y los subprefectos, y la cual ha quedado desde entonces como la base del gobierno local de Francia. La lucha entre las varias dinastías y partidos por el dominio del gobierno nacional y las revoluciones sucesivas (1830, 1848, 1851, 1870) en las que la lucha ha culminado, han hecho que cada partido esté pronto a adoptar el sistema centralizado como medio de consolidar su autoridad. Esto ha contribuido en gran manera a dar a París una preeminencia política de que no goza ninguna otra capital. Para propósitos de revolución, París, durante el siglo diez y nueve significaba Francia y la afortunada captura del control central traía consigo el dominio de todo el gobierno. La eficacia de esta concentración de poder en tiempo de guerra o invasión, es muy grande; asegura una rápida cooperación de todas las partes del país, pero en contra de esto debe ponerse la influencia enervadora del gobierno en los asuntos locales desde arriba y la tentación del gobierno central de emplear a sus agentes en asuntos políticos.

6. Prusia.—El sistema de gobierno local en Prusia es demasiado complicado para poder dar una descripción adecuada en pocas palabras. Las áreas son numerosas (provincias, distritos, comunas y ciudades organizadas), pero tiene un rasgo interesante que puede anotarse ligeramente. Como un convenio entre el control del Estado y el gobierno local propio están en uso en las provincias prusianas un doble grupo de funcionarios, un presidente y un Consejo nombrados por la Corona y una Dieta provincial elegida por los cuerpos representativos en los círculos, la cual elige su jefe ejecutivo (Landeshauptmann) y su comité ejecutivo. Las esferas de las autoridades del Estado y de las autoridades pro-

vinciales de elección se mantienen separadas, tocando a las primeras principalmente el suministrar informes al gobierno de Berlín y actuar como agentes del mismo. Los funcionarios del distrito prusiano son todos nombrados por el gobierno central; de los del círculo, el jefe ejecutivo es nombrado por el presidente de la provincia; la Dieta es elegida. En las comunas rurales hay asambleas elegidas, pero siguen siendo todavía comunas, si puede emplearse este término para traducir la palabra **Rittergut**, que están bajo la jurisdicción de un Lord señorial. (manorial Lord). Las villas y condados están diversamente organizados bajo el sistema de elección; pero hay que recordar que el sistema de elección en Prusia está siempre arreglado sobre la división de clases descrita en un capítulo anterior. El gobierno central se reserva siempre la facultad de inspección en asuntos financieros. El sistema de combinar la autoridad local con el control central, resultaría enteramente imposible en América, debido al conflicto de jurisdicción que ocasionaría; en Prusia es menos de temerse este conflicto porque es un asunto controlado, como se ha explicado ya con referencia a Francia, por los mismos funcionarios administrativos.

7. Impuesto local. El impuesto sobre la propiedad en los Estados Unidos.—Llegamos ahora finalmente a la difícil cuestión del impuesto y finanzas locales. En los Estados Unidos el impuesto local ha resultado uno de los más serios de los problemas prácticos de la administración. La dificultad peculiar que ha surgido en mayor o menor escala en toda la Unión es del carácter siguiente: Las autoridades del Estado, del condado, y de las municipalidades, sacan una gran parte, y en el caso de las últimas prácticamente todo, de sus recursos financieros del producto de una contribución directa impuesta sobre toda forma de propiedad. El impuesto recae

tanto sobre la propiedad raíz como sobre la personal —tierras, casas, edificios, carruajes, fornituras, capital (stock) y acciones, hipotecas, bonos, etc.— En su origen pareció eminentemente razonable. A los Estados se les prohibió imponer derechos de importación y exportación y el imponer derechos de alcabala habría dado por resultado llevar a los manufactureros a localidades más favorecidas; por consiguiente se tuvo que volver a las contribuciones directas; y en vista de todo esto, una sola contribución impuesta sobre todas las formas de propiedad por igual pareció recomendarse por sí sola, como la más uniforme y la más equitativa. En la práctica se ha demostrado ser la más alejada de la equidad. Estó se debe en parte al modo de su distribución que es como sigue: Las autoridades del Estado calculan el monto del impuesto necesario para sus propósitos y lo divide entre los condados en proporción al valor de la propiedad en cada uno; a la suma requerida así de cada condado, agrega la cantidad necesaria para el uso de éste y luego las distribuye de la misma manera entre sus municipalidades, siempre de acuerdo con el valor proporcional de su propiedad registrada en cada una. A esta suma la municipalidad agrega la que se necesita para sus gastos, que es generalmente la mayor cantidad de todas. El total obtenido de esta manera se distribuye entre todos los propietarios del municipio de acuerdo con su proporción de propiedad registrada; en otras palabras, el total de la propiedad registrada se divide por el total del impuesto que debe recaudarse y así se obtiene un tipo de impuesto que se aplica a toda la propiedad. Si por ejemplo el total de la propiedad valiera \$5.000,000 y el total del impuesto por cobrar \$100,000, el tipo del impuesto se fijaría en un quinto o dos por ciento. En este sistema, pues, todo depende de la calificación. Si un condado ha sido calificado en una pro-

propiedad mucho menor de la que en realidad tiene, el monto del impuesto que le ha asignado el Estado será mucho menor de lo que debía ser, pero a expensas de otros condados, pues el tipo de impuesto para todos precisa que sea más alto para llenar la cantidad de dinero que se pide. O supongamos también que en uno de los municipios la propiedad está calificada en mucho menos de su valor, entonces al municipio cuya calificación es demasiado baja se le asigna una parte menor de la que le correspondía del impuesto del condado, pero siempre a expensas de los otros municipios, en virtud de que el tipo tiene que ser necesariamente más alto de lo que habría sido necesario si la calificación hubiera sido más alta. Finalmente, dentro del municipio mismo sucede precisamente la misma cosa entre los individuos; cualquiera persona a cuya propiedad se haya dado una valuación demasiado baja, o no se haya valuado en lo absoluto, escapa a expensas de sus vecinos, y cuanto más escape la propiedad en general de la calificación y quede invisible, tanto más alto será el tipo del impuesto. De aquí se ha originado lo que se llama "calificación baja en competencia" (competitive under assessment) compitiendo los condados y las ciudades unas con otras en procurar hacer su propiedad visible tan pequeña como sea posible. Además, los calificadores, que son empleados elegidos en la mayor parte de los casos para un término muy corto, están interesados personalmente en no hacer que la propiedad de su área figure en una cantidad demasiado alta.

El resultado ha sido que mientras que el sistema fué originalmente considerado como la forma más equitativa posible de repartimiento de impuestos, en su resultado positivo nada puede ser más vicioso y apartado de la equidad, pues hay que observar que en realidad hace distinciones de las más injustas entre diferentes clases de la propiedad. Los

bienes raíces, por ejemplo (tierras y edificios) son más difíciles de ocultar que otras clases de propiedad, como acciones del capital de un banco, bonos, vales, etc. Como una ilustración de esto puede mencionarse que en la calificación de la propiedad en Brooklyn en 1895 los bienes raíces constituyeron más del noventa y ocho por ciento de los valores totales. Hace algunos años (1884) una comisión de impuestos de la Virginia Occidental informó con referencia a la propiedad personal de esta manera: "Las cosas han llegado a tal condición en la Virginia Occidental que en cuanto al pago de impuestos sobre esta clase de propiedades, es casi tan voluntario y se considera en la misma condición que las donaciones a la iglesia vecina o a la escuela dominical". Además de esto, se otorga un premio al fraude, puesto que las gentes de conciencia acomodaticia encontrarán más fácilmente el modo de trampear la calificación que aquellas de una moralidad más delicada. Hasta algunas de las medidas destinadas a evitar esto, como por ejemplo la adopción de cédulas de propiedad formadas bajo juramento por el propietario y las penas (legales y espirituales) por el perjurio, etc., lo acentúan antes que aligerarlo. El peor rasgo de todo es que una vez que una calificación baja comienza, avanza con un paso acelerado, pues cuanto más alto es el tipo del impuesto se hace más imperativo para cada individuo rebajar el valor de su propiedad, pero cuanto más se rebaja la propiedad tanto más sube el tipo del impuesto, y así cuanto más mala es la situación, tiende a hacerse peor. En algunos casos el tipo llega a ser tan alto que a decir la verdad, pagar el tipo entero del impuesto significaría la ruina completa. Así en algunas de las "towns" de Chicago, antes de la reforma del sistema de calificación, hace algunos años, el tipo llegó a subir hasta el ocho y el nueve por ciento y hay que tener presente que

esto no significa la contribución de ocho o nueve por ciento sobre las entradas de uno, sino el ocho o nueve por ciento sobre el capital, y pagar realmente esto y seguir haciendo negocios no podría ser posible para negociaciones comunes. El resultado es que tanto los calificadoros como los calificados adoptan una escala cualquiera de depreciación, aceptando como buena una cifra que es tal vez un quinto o un décimo del valor probablemente positivo de la propiedad de que se trata. Mientras tanto el incentivo para el fraude permanece y una gran porción de la propiedad escapa de la contribución (1).

En todos los Estados Unidos es uniforme la opinión respecto de la ineficacia y la iniquidad de la contribución general sobre la propiedad; ha sido censurada por una larga serie de comisiones de impuestos de Estados reunidas en los últimos cuarenta años y por todas las altas autoridades en asuntos de finanzas públicas. "En lugar de ser un impuesto sobre la propiedad personal", dijeron los comisionados de New York en 1872, "ha resultado en realidad un impuesto sobre la ignorancia y la honradez, es decir, su aplicación está limitada a aquellos que no están informados de las maneras de evadirlo, o que conociéndolas, se encuentran contenidos por un bello sentimiento de honor, de acudir a ellos". La comisión de Illinois de 1886 la calificó de "una escuela de perjurio, alentada por la ley". El informe de New York de 1893 dice: "Da un premio al perjurio y un castigo a la integridad". La reciente Comisión Industrial en su informe final (tomo XIX) cita como explicativas del senti-

(1) Para detalles estadísticos relativos a la función del impuesto sobre la propiedad, pueden consultarse las obras siguientes: Seligman; *Essays on Taxation*. Caps. I, II y VIII, 3ª ed. 1900; E. y, *Taxation in american States and cities* y *Final Report of the Industrial Commission*. Tomo XIX pp. 1030-1071.

miento general las palabras de una Comisión especial de impuestos que informó al Senado de California en 1901: "Desde Maine a Texas y desde Florida a California, no hay más que una opinión respecto de los resultados del presente sistema, y es que éste no es equitativo y sí positivamente injusto. Teóricamente, toda propiedad está llamada a llevar una parte de las cargas públicas en exacta proporción con su verdadero valor; en la práctica, este fin no se ha alcanzado ni aproximadamente; escasamente una parte pequeña de la propiedad en cualquiera parte del país se pone en los registros de contribución. Este es principalmente el caso en la propiedad personal en sus formas más codiciadas de dinero y créditos". Que la reforma de la imposición de contribuciones es una de las necesidades más ingentes en el sistema de gobierno americano, es enteramente obvio, pero antes de considerar los pasos que se han dado ya en este sentido y los diversos planes sugeridos, es conveniente poner en comparación los sistemas adoptados en otros países.

8. Sistemas de repartición de impuestos locales en otros países.—Aunque complicada como es la administración local en Inglaterra, hay algunos rasgos en su sistema financiero que merecen atención, tratándose de la presente cuestión. En primer lugar, el gobierno central no divide o prorratea impuestos entre los Consejos de condados para su recaudación, de manera que está apartada toda cuestión de baja calificación en competencia entre los condados. Tampoco hay allí, por razones que se verán en seguida, baja calificación en competencia entre áreas pequeñas. En segundo lugar, todo el campo de propiedad personal tangible o intangible, está exenta de contribución local; de esta manera queda evitada la dificultad americana de encontrar la "propiedad invisible". Pero al mismo tiempo esa propiedad contribuye a las finanzas nacionales por medio del in-

come-tax, una contribución ajustable que varía de dos a cinco por ciento y aún más y que entre sus otras categorías, se impone sobre capitales, acciones, etc., y es pagada en el origen. Aunque el procedimiento del **income-tax** es naturalmente falible y permite a las formas más fluídas de renta (profesional, etc.), escapar parcialmente, sirve, sin embargo, para hacer que las formas intangibles de la propiedad contribuyan a la renta general del Estado.

Los ingresos reales de las autoridades locales consisten parte de cantidades que les proporciona el gobierno central y parte en "tasas" (impuestos proporcionales) que recaudan ellas de la propiedad raíz. A la primera clase pertenecen ciertos pagos que hace el gobierno nacional a los condados (condados administrativos, y condados poblaciones) que representan una parte de la cantidad recibida como producto de impuestos sobre licencia (licores, perros, armas, etc.), una fracción de las contribuciones del Estado colectadas, y, por una disposición de 1890, los productos de algunos impuestos sobre bebidas espirituosas y cerveza. En una palabra, el gobierno nacional recauda varias contribuciones y las reparte entre los condados. El resto del ingreso local proviene de la contribución directa; el tipo no se impone como en América, sobre el avalúo del capital, sino meramente sobre el avalúo anual de la propiedad raíz. Una comisión del Consejo del condado fija el tipo que corresponde a éste asignando a cada parroquia la cantidad fija que este tipo debe producir. Esto implica una calificación como en América, del valor de la propiedad en la parroquia, pero su avalúo no se hace nunca por un empleado elegido de la parroquia; las autoridades del condado siguen la valuación hecha por el gobierno nacional para la recaudación del **income-tax**, o las de las autoridades de la ley del pobre, o a veces hacen un avalúo por propia cuenta. Poblados (bo-

roughs), distritos y parroquias recaudan contribuciones similares sobre el avalúo anual de la propiedad raíz. La diferencia de condiciones entre Inglaterra y América se ve en el hecho de que mientras el impuesto de la propiedad americana varía nominalmente entre cosa de uno y uno y medio a diez por ciento sobre el valor del capital, el total de las varias clases de tipos locales ingleses para el año de 1895-1896 se mantuvo en 4 chelines, 5 peniques sobre la libra del avalúo anual; en otras palabras, mientras que el tipo nominal americano es del uno al diez por ciento sobre el capital, el tipo inglés es de veintidós y medio por ciento de la renta. Hasta este tipo se considera en Inglaterra como alarmantemente elevado. En el año de 1899-1900 se recaudaron algo más de cuarenta millones y medio de libras esterlinas por la contribución directa y doce y cuarto millones procedieron de las contribuciones del gobierno central.

No debe pensarse por lo que se ha dicho arriba, que la situación respecto de las finanzas en Inglaterra es enteramente feliz, pero allá lo que ocasiona gran cuidado no es el sistema de calificaciones y el cobro de impuestos sino el grande aumento de los gastos y deudas locales. El gasto local de Inglaterra y Gales en 1868 fué sólo de treinta millones de libras; en 1900 llegó a ciento un millones. Mucho de esto se ha pagado con dinero prestado y el monto total de las deudas se mantiene en unos trescientos millones de libras. Como resultado de esto, los tipos de los impuestos locales han aumentado en una grande, verdaderamente, en una alarmante proporción. El tipo por libra en 1891-92 fué de 3 chelines 8 peniques; en 1895-96 de 4 chelines 5 peniques; en los poblados más grandes en 1910 el tipo excedió de 7 chelines. Es verdad que la facultad de las corporaciones locales de pedir dinero prestado está sujeto a la sanción del Consejo de gobierno

local, y las cuentas de muchas de las corporaciones locales son revisadas por auditores de distrito nombrados por la misma autoridad, con la facultad de desaprobado partidas (1).

En Francia (2) el gobierno local ofrece algunos rasgos que difieren notablemente de los sistemas de Inglaterra y América. En primer lugar, se hace uso de una especie de derecho aduanal interior, el *octroi*, aplicado a diversas clases de mercancías que se introducen en las poblaciones. Este es uno de los principales recursos de la finanza comunal, pues como ya se ha visto las ciudades están organizadas en comunas. La misma forma de impuesto local se usa en París y Lyon. En el año de 1896 no menos de 1513 ciudades, villas y poblaciones francesas hicieron uso del *octroi*, siendo el ingreso producido en esta forma cosa de la tercera parte del ingreso total. Los artículos principales que sufren este impuesto son los vinos, la cerveza, las bebidas espirituosas en general, aceite, carne, combustibles, forrajes y materiales de construcción. Esta parte del sistema francés debe en realidad ser reprobado; embaraza al comercio y es de trabajosa y costosa recaudación. Desgraciadamente, lo mismo que otras contribuciones directas, tiene la cualidad insidiosa que hace su uso tentador para las autoridades municipales. El empleo del *octroi*, aunque abolido en tiempo de la Revolución francesa, aumentó constantemente en el siglo diez y nueve, y en 1899 cerca de una tercera parte de la población de Francia estaba sujeta a él.

Para el resto de las rentas municipales y la renta del Departamento se usa un plan enteramente

(1) Odger's *Local Government*, Cap. XII.

(2) Para impuestos locales en Francia, vease a Leyroy-Baillieu *Traité de la Science de Finances*. Tomo I, 6^o ed. 1890.

distinto. Hay cuatro grandes impuestos directos recaudados por el gobierno nacional francés, —el impuesto sobre la propiedad raíz, el impuesto sobre la personalidad y las personas (*impôt mobilier et personnel*), el impuesto sobre puerta y ventana y el impuesto sobre negocios. De estos, el último citado es un impuesto graduado sobre todas las empresas comerciales, variando de acuerdo con la clase, la magnitud y la locación de los negocios. Toda clasificación queda al arbitrio del gobierno central; no hay prorrateso entre los departamentos, etc., y por lo tanto, no hay ocasión de una calificación baja en competencia. Es como si el Estado de Massachusetts impusiera una contribución de licencia sobre toda clase de negocios, la cual, siendo otras cosas iguales, habría de ser más elevada en Boston que en una ciudad de cincuenta mil habitantes y más alta tratándose de negocios bancarios, que para una tienda de abarrotes, y finalmente que habría de ser más alta para una negociación que empleara cien hombres que para que sólo empleara veinte, siempre con la condición de que otras cosas fueran iguales. El importe total del impuesto recaudado había de variar, por lo mismo, con los factores mudables. Su empleo por el gobierno de Francia tiene el objeto de suplir la falta del impuesto nacional sobre el *income-tax*. De los otros impuestos, el de la propiedad raíz está basado en lo que se llama “catastro” o valuación fija hecha por el gobierno bajo la base de la extensión del terreno, productividad, el valor de los edificios, etc. La parte de la valuación que se refiere a la tierra permanece sin cambio durante largo tiempo (1821-90); la de los edificios ha sido frecuentemente revisada. La primera parte del impuesto se prorratesa, es decir, el gobierno determina una suma total y la recauda de los Departamentos en proporción con el avalúo de sus tierras, con lo cual el tipo de los impuestos varía como en los Esta-

dos Unidos. En el caso de la última parte del impuesto, el gobierno fija el tipo y toma el producto. Las autoridades locales de los distritos (arrondissements) tienen la obligación de distribuir entre las comunas la contribución prorrateada, pero como el avalúo de que ella procede está hecha para ellas, se encuentran en distinta posición que los valuadores americanos. El llamado impuesto de personalidad y personas (*impôt mobilier et personnel*) es en realidad una contribución prorrateada sobre casas, juntamente con un impuesto sobre el valor (según la localidad) de tres días de trabajo. Finalmente, el impuesto sobre "puerta y ventana" es una contribución prorrateada sobre las casas.

Ha sido necesario demostrar la naturaleza de estas contribuciones directas para explicar el sistema francés del impuesto local. El ingreso local se obtiene por la adición de cierto porcentaje a las sumas colectadas; de esta manera: los "centimes additionnels" como se llaman, se fijan por el gobierno central y son recaudados por sus agentes. Por esto es que puede decirse que el Consejo general del Departamento no tiene facultad de imponer contribuciones. Los "centimes additionnels" o sobre contribución, añadidos al "principal" de los impuestos directos franceses, dan un producto mayor que el mismo principal. Ningún sobre-impuesto se agrega a la contribución de capitación arriba mencionada. (1).

En Prusia se hace uso del *octroi* (2) como en Francia y recae sobre productos de molinos, ganado, carne, etc. Hay también como en Francia, sobre-impuestos agregados a los impuestos directos del gobierno del Estado y otros impuestos directos cu-

(1) En algunos casos, sin embargo, se agregan "extra centimes" al impuesto fijado a beneficio del Estado.

(2) El *Octroi* no se usa en Berlín.

vos productos van totalmente a manos de las autoridades locales. Las contribuciones directas de la primera clase incluyen el **income-tax** y el impuesto sobre el comercio ambulante; los de segunda clase comprenden las contribuciones sobre tierras, casas y negociaciones fijas. El extra-porcentaje o sobreimpuesto que se recauda positivamente, varía mucho y está bajo el control del gobierno central. El avalúo de las tierras es hecho por comisionados especiales nombrados por el gobierno del Estado, unidos a un cuerpo de expertos en cada provincia. Las personas sujetas al **income-tax** se dividen en clases, dentro de las cuales todos pagan lo mismo. La calificación es hecha por una junta especial en cada círculo o condado, parte nombrada por las autoridades locales, pero en su mayoría elegidos por las personas sujetas al impuesto. Desgraciadamente, el sistema de fijar la renta no ha resultado satisfactorio. Hasta recientemente (1891), la junta confiaba enteramente en la evidencia circunstancial de la renta (estilo de casa, gastos evidentes, etc.); la objeción de que esto era un procedimiento inquisitorial, dió por resultado la adopción de la calificación hecha por declaración del interesado. A pesar de las severas penas por fraude, una gran parte de la renta escapa. El modo de fijar la contribución sobre negocios es peculiarmente interesante. El sistema francés de clasificación por industrias y por habitantes de la localidad fué abandonado en 1891; en lugar de él las negociaciones se agrupan en cuatro clases en una base conjunta de capital invertido y utilidades obtenidas. La clasificación de la clase principal se hace provincia por provincia por valuadores, de los cuales una tercera parte es nombrada por el Ministro de Hacienda y dos terceras partes por el comité de la provincia (el comité ejecutivo de la parte elegida del gobierno provincial). El impuesto importa cosa de uno por ciento de las utili-

dades. Las dos clases medias se califican distrito por distrito (Bezirk) y la clase inferior es calificada en cada círculo o condado. El gobierno asigna una cantidad alzada (basada en las utilidades medias de las negociaciones comprendidas) que debe ser colectada de todas las negociaciones de la misma clase en el mismo distrito y es repartida entre las personas interesadas en las negociaciones por un comité de impuestos elegido. Hay que observar que este comité no tiene facultad para tratar con benevolencia a sus constituyentes en conjunto. Esta forma de imponer contribuciones ha resultado singularmente eficaz.

9. Reforma del sistema americano.—Consideremos ahora a la luz de cuanto se ha dicho respecto de los países extranjeros, algunas de las principales proposiciones para la reforma del sistema americano de contribución local y los pasos que se han dado ya en este sentido. En primer lugar tenemos la frecuente sujestión de una aplicación más enérgica de las leyes existentes. Esto es lo que se ha hecho en Ohio con la “ley inquisitorial de impuestos”, por la cual los comisionados del condado contratan a un individuo para que “descubra” propiedad personal, dándole una parte de la contribución que así se logra. En vista del peligroso carácter de la contribución sobre la propiedad, tan generalmente rechazada, el puro rigor en la ejecución agrava la situación. El sistema de Ohio introduce un rasgo de procedimiento que no debía tener lugar en la administración pública, si no es al tratarse de la clase criminal. Tampoco es de eficacia permanente el sistema de hacer el importe de la calificación legal (como se ha hecho recientemente en Chicago) sólo una parte del verdadero avalúo; proporciona, es cierto, la ocasión para un arrepentimiento general y un nuevo punto de partida, pero lo vicioso del sistema de calificación no se altera por eso. Las proposicio-

nes que parecen estar reforzadas por la experiencia de los países extranjeros, son (1) la separación de las fuentes de ingreso del Estado y local, y el abandono del sistema de repartimiento (2), la abolición del impuesto de propiedad sobre propiedad personal y (3) la creación de otras formas de ingresos para llenar el vacío creado de esta manera y para satisfacer la imparcialidad del repartimiento de impuestos.

La primera de estas proposiciones ha sido apoyada por la Liga de Municipalidades, por la Convención Comercial del Estado de New York, y por otras varias corporaciones. En Oregón, en virtud de una ley dada en 1905, se abandonó el repartimiento de impuestos del Estado entre los condados; la proporción de los impuestos del Estado pagado por cada condado dependerá de la relación de sus gastos con el total de los gastos totales de los condados. La Comisión Industrial en su Informe Final (1902) recomienda que los Estados (no las localidades) abandonen completamente el impuesto sobre la propiedad. En segundo lugar, la supresión del impuesto sobre la personalidad, debería dejar sólo a la tierra y a los edificios sujetos al impuesto sobre la propiedad; los motivos para la ocultación disminuirían desde luego porque ya no existiría la idea de injusticia en el escape de personalidad de un impuesto a que está legalmente obligado. La experiencia de Inglaterra y de Prusia coinciden ciertamente con la sugestión de la comisión de que este impuesto debería ser para asuntos locales únicamente. Sería prudente que cuando existiera el sistema de valuadores elegidos se abandonara cambiándolo por valuadores nombrados por el Estado y que conservaran una tenencia independiente del empleo. Esta indicación está muy poco en consonancia con las ideas políticas corrientes del pueblo americano, pero la experiencia de los países extranjeros la favore-

cen. Un avalúo de tierras por el sistema francés de inspección y cálculo generales reduciría esa parte de la contribución a una base estable.

Con referencia a la tercera cuestión, la de crear otras fuentes de ingresos, se ha hecho mucho ya en algunos Estados y hay mucho que se indica naturalmente por sí mismo. Las contribuciones sobre giros mercantiles de Prusia y Francia que han dado buen resultado parecen indicar una forma aprovechable de impuestos; la Comisión Industrial recomienda la adopción de impuestos de esta naturaleza, como un suplemento al impuesto sobre la propiedad. En varios de los Estados meridionales existen ya "licencias" o "impuestos de privilegio" que son de esta naturaleza. No son de ningún modo tan complicados como los impuestos continentales y varían solamente de acuerdo con la población u otros criterios evidentes, pero no en proporción a los negocios efectuados. Una forma más estudiada de impuestos sobre los negocios con el sistema prusiano de calificación, sería una verdadera conquista. La contribución sobre el ingreso está también recomendada por la comisión: en teoría el **income-tax** es la más equitativa de todas, pero la experiencia la señala como ocasionada a muchas desigualdades. Puede muy bien formar parte de un sistema de impuesto reformado para los Estados, especialmente si se omitiera el ingreso de la propiedad raíz, por estar ya considerado en el impuesto de la propiedad local, y si se pusiera en ejecución el sistema inglés de buscar el ingreso en su fuente. **Income-taxes** separados se ha establecido recientemente en Virginia, Carolina del Norte y Carolina del Sur; Massachusetts tiene un **income-tax** que exceptúa la renta de la propiedad que paga un impuesto, el cual data de los tiempos coloniales. Pennsylvania y Louisiana procuran, pero no con mucho resultado, imponer contribuciones a la renta bajo el impuesto de la

propiedad. Se ha propuesto también un impuesto reformando las corporaciones —que actualmente están sujetas al impuesto de varios modos en el valor o en el costo de la propiedad, sobre el capital, sobre deudas escriturarias, sobre utilidades brutas, sobre dividendos, sobre utilidades netas, etc.— En resumen, puede decirse que lo que se necesita es una reconstrucción completa de la contribución local; el fin general debía ser evitar los males actuales de la baja calificación en competencia y la propiedad invisible y fundar un nuevo sistema compuesto de ingresos, calculado para distribuir debidamente el peso del impuesto.