
CAPITULO XV.

De los Cuerpos representativos locales.

Las autoridades centrales sólo pueden llevar á cabo ó cumplir con seguridades de acierto parte muy reducida de la tarea administrativa: y aun en nuestro Gobierno, el más descentralizado de Europa, la facultad legislativa (al ménos del Cuerpo gobernante) se ocupa demasiado en los asuntos locales, empleando el poder supremo del Estado en orillar pequeñas dificultades, que debiera de procurarse fueran resueltas con mayor facilidad.

La suma enorme de asuntos particulares que roba el tiempo al Parlamento y embarga los pensamientos de sus miembros con detrimento de las ocupaciones propias del gran consejo de la nacion, es considerado por todo hom-

bre pensador ú observador como un mal grave, y lo que es peor, como un mal que va en aumento.

Vamos ahora á discutir á fondo la gran cuestion, que no es en manera alguna peculiar al Gobierno representativo, la de los límites de la accion gubernamental. He dicho en otra parte (1) lo que me parecia más esencial en cuanto á los principios, segun los cuales debería determinarse esta accion. Pero separando de las funciones cumplidas por la mayor parte de los Gobiernos europeos, las que no deberían ser desempeñadas por ninguna autoridad pública, queda aun un conjunto de deberes tan numerosos y tan variados, que es absolutamente forzoso, sin más que tener en cuenta el principio de la division del trabajo, repartirlos entre las autoridades centrales y las locales. Se necesitan funcionarios ejecutivos distintos para los deberes puramente locales (y esto es aplicable á todos los Gobiernos); y añadiré todavía que la intervencion popular en los actos de estos funcionarios no puede ejercerse más que por medio de

(1) En el último capítulo del *Tratado sobre la libertad*, y con más extension en el capítulo final de los *Principios de Economía política*.

un órgano distinto. Su nombramiento, la funcion de vigilarlos y de contenerlos, la libertad de prestarse ó de negarse á los gastos necesarios para sus operaciones deberían de pertenecer, no al Parlamento nacional ó al poder ejecutivo nacional, sino á los habitantes de la localidad.

Es evidentemente inadmisibile que los vecinos ejerzan estas funciones directa y personalmente. El Gobierno del pueblo reunido es un resto de barbarie contrario á todo el espíritu de la vida moderna: sin embargo, la marcha de las instituciones inglesas ha sido hasta tal punto obra de la casualidad, que esa forma primitiva de Gobierno local ha subsistido por regla general para los asuntos municipales hasta la generacion presente, y como no ha sido nunca legalmente abolido, es probable que exista todavía intacta en gran número de parroquias rurales. Descartado este sistema, queda el de los sub-Parlamentos para los asuntos locales, cuya institucion debe ser considerada en adelante como fundamental en todo Gobierno libre. Estas Asambleas existen en Inglaterra, pero son muy incompletas y adolecen de muchas irregularidades y defectos de combinacion; en otros países gobernados ménos popularmente, su Constitucion es más racional. En Inglaterra ha habido siem-

pre más libertad y peor organizacion; mientras que en otros pueblos hay, por el contrario, ménos libertad, pero mejor organizacion. Es necesario, por lo tanto, que además de la representacion nacional, haya representaciones municipales y provinciales; y las dos cuestiones que quedan por resolver son la de los Cuerpos representativos locales y la de la extension que conviene dar á sus funciones. En el exámen de estas cuestiones hay dos puntos que exigen igual atencion; á saber: 1.º ¿Cómo serán mejor administrados los intereses locales? 2.º ¿Cómo se hará servir mejor esta administracion al mantenimiento del espíritu público y al desarrollo de la inteligencia?

En uno de los capítulos precedentes he insistido en términos muy enérgicos—apenas los hay bastante enérgicos para expresar la fuerza de mi conviccion—sobre la importancia de ese efecto particular de las instituciones libres, que consiste en la educacion política de los ciudadanos. Ahora bien, este efecto se opera principalmente por medio de las instituciones administrativas locales. La parte que los ciudadanos puedan tomar, como jurados en la administracion de justicia, es casi la única ocasion que tiene la masa del pueblo de intervenir personal-

mente en la direccion de los asuntos generales de la comunidad. Leer los periódicos y tal vez redactarlos, reunirse en Asambleas públicas y dirigir representaciones de diferentes clases á las autoridades políticas, hé aquí toda la parte que es dado tomar á los ciudadanos en la política general en el intervalo que trascurre entre una eleccion parlamentaria y otra. Aunque sea imposible exagerar la importancia de estos diversos privilegios, ya como garantías de la libertad, ya como medios de cultura general, enseñan más bien á pensar que á obrar, y á pensar sin las responsabilidades de la accion, lo que para muchas personas significa asentir pasivamente á las ideas de otro. Pero en las Asambleas locales, además de la funcion de elegir, tienen cada uno á su vez, la probabilidad de ser elegidos, y muchos, sea por eleccion, sea por turno, la de desempeñar algunos de los numerosos empleos ejecutivos locales. En tal situacion les es forzoso, no sólo pensar y hablar, si que tambien obrar por el interés público, y no siempre les es posible pensar por procura. Podríamos añadir que no siendo solicitadas las funciones locales por las clases elevadas, llevan á una clase más humilde de la sociedad la educacion política que se recibe al llenarlas. Esta educacion

es la ventaja que debe esperarse de la administración local, en la que no hay que atender á intereses de primer orden; de lo que se sigue que ha de perseguirse ante todo dicha ventaja, debiendo serle sacrificado hasta cierto punto el valor del personal administrativo, cosa de que debe huirse cuando se trata de la legislación general y de la dirección de los asuntos de Estado.

La constitución propia de los Cuerpos representativos locales no ofrece grandes dificultades. Pueden serles aplicados perfectamente los principios de la representación nacional. Hay en ámbos casos la misma razón para que las Asambleas sean electivas y tengan una base ampliamente democrática; razón más poderosa aun en el caso de la localidad, por ser menores los inconvenientes, y las ventajas como cultura y educación popular mayores bajo ciertas relaciones. Como el principal deber de los Cuerpos locales consiste en la imposición y gasto de las contribuciones municipales, el derecho electoral debería de pertenecer exclusivamente á los que contribuyen á los impuestos. Creo que no debe de haber impuestos indirectos, arbitrios municipales, y que si los hay, sean simplemente suplementarios, estando todos los vecinos sometidos

al pago de contribuciones directas. Sería menester asegurar la representación de las minorías lo mismo que en el Parlamento, habiendo las mismas razones á favor de la pluralidad de votos. Únicamente no existe una razón tan decisiva para que el voto plural no dependa (como se ha practicado en algunas de nuestras elecciones locales) de la simple superioridad del dinero. En efecto, constituyendo parte más importante de los Cuerpos locales que de la Asamblea nacional, la distribución acertada y económica del presupuesto, es tan justo como político conceder una influencia superior proporcional á los que arriesgan intereses pecuniarios superiores.

En la más reciente de nuestras instituciones locales representativas, los *Consejos de administración* (*Boards of Guardians*), los jueces de paz del distrito tienen asiento *ex-officio* al lado de los miembros electos, en una proporción limitada por la ley á la tercera parte de la Asamblea. Con la constitución peculiar de la sociedad inglesa no dudo de los buenos resultados de esta medida; porque garantiza la presencia en estas corporaciones de una clase que ha recibido una educación superior y que no hubiera sido posible atraer á ellas de otro modo: y mientras que el limitado número de los miem-

bros *ex-officio* les impide adquirir preponderancia numérica, como á veces tienen, á título de representantes virtuales de otra clase, un interés distinto del resto, mantienen en jaque los intereses de clase de los labradores y de los industriales en pequeño, que forman la mayoría de los individuos elegidos. No puede hacerse el mismo elogio de la constitucion de los únicos consejos provinciales que ántes poseíamos; las Asambleas trimestrales, compuestas únicamente de los jueces de paz, que, además de sus deberes judiciales, tienen que llenar las funciones más importantes de la Administracion del país. La Constitucion de estos Cuerpos es sumamente irregular: no son elegidos ni nombrados en el sentido propio de la palabra, sino que, como los señores feudales á quienes han sucedido, ejercen virtualmente sus importantes funciones, por su cualidad de propietarios terra-tenientes, no sirviendo el derecho de nombramiento que corresponde á la Corona, ó más bien á uno de los interesados (el Lord Lugarteniente) más que para excluir á quien, ó deshonraria el Cuerpo, de pertenecer á él, ó no piensa en política como sus colegas. Esta institucion es la más aristocrática en principio de las que subsisten en Inglaterra; y lo es en sentido bien distinto

que la Cámara de los Lores, porque dichas Asambleas acuerdan los gastos públicos y disponen de intereses importantes, no con el concurso de una Cámara popular, sino por sí solas; así es que nuestras clases aristocráticas la defienden con obstinacion: pero está evidentemente en desacuerdo con todos los principios que constituyen la base de un Gobierno libre. Ni aun es justificable en un Consejo de Condado, como en los *Consejos de Administracion*, la simple mezcla de los miembros elegidos y de los miembros *ex-officio*, puesto que los asuntos de un Condado, revistiendo bastante importancia, serán objeto de interés y de atraccion para los *gentlemen* de la provincia, y no tendrán éstos dificultad en presentar su candidatura al Consejo, como no la tienen en ser elegidos miembros del Parlamento.

En cuanto á la circunscripcion propia de los colegios electorales encargados de nombrar las Asambleas locales, el principio de la comunidad de intereses locales, que es perjudicial cuando se sigue como una regla exclusiva é inflexible en la representacion parlamentaria, es aquí el solo justo y el único aplicable. Debe desearse que haya una representacion local á fin de que todos los que tienen en comun un interés cualquiera, del que no participe el resto de sus con-

ciudadanos, puedan velar por él directamente. Ahora bien, se desatiende el fin, si la representación no tiene por base la agrupación de esos intereses comunes. Hay intereses locales peculiares á cada municipio, sea grande ó pequeño, y comunes á todos sus habitantes: por lo tanto, cada localidad, sin distinción de extensión, debería poseer su Consejo municipal. Es asimismo evidente que cada población no debería tener más que uno. El interés local es casi siempre el mismo para los diferentes cuarteles ó barrios de una población; en todos es necesario atender á iguales necesidades, y á excepción de las Iglesias, que tal vez es conveniente dejar bajo la dirección de la parroquia, las mismas disposiciones serán aplicables á todos. El empedrado, el alumbrado, el aprovisionamiento de aguas, la limpieza, los reglamentos de puertos y mercados, no pueden ser distintos, sin un gasto infructuoso para los diferentes cuarteles de una misma localidad. La subdivisión de Lóndres en cinco ó seis distritos, (de los que cada uno tiene sus reglamentos diferentes para los asuntos locales, no habiendo en varios de ellos unidad administrativa en toda la extensión de su propia esfera), es un obstáculo para que exista sistemáticamente una cooperación común en la

prosecución de objetos también comunes, impide la existencia de un principio uniforme para el cumplimiento de los deberes locales, obliga al Gobierno general á encargarse de cosas que valdría más dejar á las autoridades locales, (si hubiera una que gobernase toda la metrópoli), y no sirve más que para sostener ese fantástico mecanismo de resortes modernos y ruedas antiguas, que se llama la Corporación de la ciudad de Lóndres.

Otro principio igualmente importante es el de que en cada localidad no haya más que un Cuerpo colectivo para toda la administración local, y no distintos Cuerpos para las diferentes ramas de dicha administración: la división del trabajo no significa que haya de repartirse éste en porciones insignificantes, sino, por el contrario, que es menester reunir las operaciones que pueden ser bien ejecutadas por una misma persona, y separar las que sólo por varias pueden serlo. Las funciones ejecutivas de la localidad deben ciertamente clasificarse y dividirse en varios departamentos, como los generales del Estado, porque pertenecen á diferentes clases, porque cada una exige determinados conocimientos y reclama, para ser desempeñada con acierto, toda la atención de un agente que posea las cualida-

des requeridas. Pero las razones favorables á la subdivision en lo tocante á la ejecucion, no pueden invocarse para sostener la conveniencia de subdividir la inspeccion é intervencion. La mision de la Corporacion electiva no consiste en ejecutar el trabajo, sino en procurar que sea bien hecho, en que no se omita nada de lo que debe hacerse. Esta funcion puede ser llevada á cabo en todos los departamentos por el mismo Cuerpo, investido de una intervencion superior, siendo preferible para su cumplimiento el punto de vista colectivo y comprensivo del todo al procedimiento de un análisis microscópico. Que cada obrero necesitase un interventor ó una persona que vigilase su trabajo, seria cosa tan absurda en los asuntos públicos como en los privados. El Gobierno general se compone de gran número de departamentos, teniendo á su frente un Ministro, pero nada más que un Ministro.

El deber propio del Parlamento local, lo mismo que el del Parlamento nacional, es el de considerar los intereses de la localidad en su conjunto, como un todo, cuyas partes deben armonizarse entre sí y que exigen cuidados proporcionados á su importancia. Hay una razon poderosísima para reunir en manos de un

sólo Cuerpo la inspeccion de todos los asuntos de la localidad. La mayor imperfeccion de las instituciones populares locales, y lo que amenudo produce su ruina, es la escasa inteligencia de los hombres que generalmente las dirigen. Que haya mezcla de unos y otros, constituye realmente parte de las ventajas de la institucion, porque esta circunstancia la convierte en escuela de aptitud política y de cultura general. Pero esta escuela supone profesores igualmente que discípulos, si han de consistir sus ventajas en poner los espíritus inferiores en contacto con los superiores; contacto que, en general, es cosa rara, y cuya ausencia contribuye poderosamente á mantener á la mayoría de la especie humana bajo un nivel de ignorancia satisfecha. Por otra parte, esa escuela carece de valor, es perjudicial en vez de ser útil, si por falta de la vigilancia indispensable y de la presencia en ella de caracteres elevados, la accion del Cuerpo puede degenerar, como ocurre con frecuencia, en la satisfaccion grosera y punible del interés personal de sus miembros.

Ahora bien, es preciso desesperar de que las personas de un rango elevado, social ó intelectual, tomen parte en una administracion local, subdividida hasta en sus menores detalles,

para ser miembros de un Consejo de empedrado ó de una Comision de desagüe. La perspectiva de intervenir en toda la administracion local de una poblacion, no es estímulo demasiado poderoso para decidir á los hombres inclinados al estudio y profesion de los asuntos nacionales por sus gustos y sus conocimientos, á ser miembros de un simple Consejo municipal, consagrándole el tiempo y los cuidados indispensables, si su presencia ha de servir para otra cosa que para cubrir con su responsabilidad las fullerías de los subalternos. Un simple Consejo de Obras públicas, aunque comprenda toda la metrópoli, se compondrá seguramente de la misma clase de personas que las Asambleas de Lóndres. No es posible ni aun conveniente que esas personas no formen la mayoría; pero es importante, cualquiera que sea el fin que se persiga con los Cuerpos locales,—el cumplimiento inteligente y honrado de las funciones que les son propias, ó el desenvolvimiento de la cultura política de la nacion,—es importante, repito, que cada uno de ellos contenga parte de los espíritus superiores de la localidad, que de esta suerte se hallan en contacto perpétuo (contacto de los más útiles) con los espíritus inferiores, recibiendo de los últimos el saber profesional

y local, y comunicándoles en cambio algo de sus ideas más elevadas y de sus miras más ilustradas y extensas.

Una simple aldea no tiene ningun derecho á una representacion municipal. Entiendo por aldea un grupo de poblacion que no se distingue ni por sus ocupaciones, ni por sus relaciones sociales de los distritos rurales adyacentes, y cuyas necesidades pueden ser previstas y satisfechas en las disposiciones tomadas por los municipios inmediatos. Esos pequeños grupos alcanzan rara vez la cifra de poblacion suficiente para suministrar un Consejo municipal pasadero. Si por casualidad hay en ellos algun hombre de talento ó de conocimientos aplicables á los asuntos públicos, se convierte por dicha circunstancia en el déspota de la aldea: vale más que esas agrupaciones se engloben en una circunscripcion más vasta. La representacion local de los distritos rurales será determinada naturalmente por las consideraciones geográficas, teniendo en cuenta esas simpatías que tanto ayudan á los hombres á obrar de concierto y que dependen en parte de los límites históricos, como sucede en los condados y provincias, y en parte de la comunidad de intereses y ocupacion, como en