

los distritos agrícolas, de marina, de manufacturas, de minas.

Los diferentes grados de administracion local pueden exigir diferentes categorías de representacion. Se ha partido de las *uniones de parroquias*, como la mejor base para los Cuerpos representativos destinados al alivio de la indigencia; mientras que para la reglamentacion conveniente á los grandes caminos, prisiones y policía, ha parecido preferible un término de mayor extension, el de un condado ordinario. Por consecuencia, respecto de estos grandes distritos, la máxima de que un Cuerpo electivo constituido en una localidad debe regir todos los asuntos locales, tiene que ser modificada, tanto por la circunstancia de su extension, como por lo importante que es asegurarse para el cumplimiento de las funciones locales las cualidades especiales más elevadas. Por ejemplo, si es necesario, como creo, para la buena administracion de la ley de pobres que cada territorio no sea más extenso que el de la mayor parte de las *uniones* actuales, (principio que exige un Consejo de administradores para cada *union*), sin embargo, como se puede evidentemente atraer al Consejo de condado personas de cultura muy superior á las que componen un Con-

sejo ordinario de administradores, seria quizás ventajoso, por esta razon, reservar á los consejos provinciales ciertas funciones elevadas de los asuntos locales, que, sin dicha circunstancia, cada union hubiera podido dirigir con facilidad en su propia esfera.

Además del Consejo ó del sub-Parlamento local, cada distrito debe tener su departamento ejecutivo, respecto del cual se suscitan las mismas cuestiones que respecto de los poderes ejecutivos del Estado, cuestiones que en la mayor parte de los casos pueden ser resueltas con arreglo al mismo criterio. Los principios aplicables á todos los cargos públicos son sustancialmente los mismos. En primer lugar, todo funcionario debe ser único y responsable individualmente de toda la funcion que se le cometa: en segundo lugar, debe ser nombrado y no elegido. Es ridículo que un inspector de Obras públicas, ó un agente de salubridad, ó un recaudador de contribuciones, sean nombrados por sufragio popular. La eleccion popular depende de ordinario de un pequeño número de *leaders* locales que, no haciendo aparentemente el nombramiento, no incurren en responsabilidad, ó de una invocacion á la simpatía, fundada en que el candidato tiene doce hijos, ó en que hace

los distritos agrícolas, de marina, de manufacturas, de minas.

Los diferentes grados de administracion local pueden exigir diferentes categorías de representacion. Se ha partido de las *uniones de parroquias*, como la mejor base para los Cuerpos representativos destinados al alivio de la indigencia; mientras que para la reglamentacion conveniente á los grandes caminos, prisiones y policía, ha parecido preferible un término de mayor extension, el de un condado ordinario. Por consecuencia, respecto de estos grandes distritos, la máxima de que un Cuerpo electivo constituido en una localidad debe regir todos los asuntos locales, tiene que ser modificada, tanto por la circunstancia de su extension, como por lo importante que es asegurarse para el cumplimiento de las funciones locales las cualidades especiales más elevadas. Por ejemplo, si es necesario, como creo, para la buena administracion de la ley de pobres que cada territorio no sea más extenso que el de la mayor parte de las *uniones* actuales, (principio que exige un Consejo de administradores para cada *union*), sin embargo, como se puede evidentemente atraer al Consejo de condado personas de cultura muy superior á las que componen un Con-

sejo ordinario de administradores, seria quizás ventajoso, por esta razon, reservar á los consejos provinciales ciertas funciones elevadas de los asuntos locales, que, sin dicha circunstancia, cada union hubiera podido dirigir con facilidad en su propia esfera.

Además del Consejo ó del sub-Parlamento local, cada distrito debe tener su departamento ejecutivo, respecto del cual se suscitan las mismas cuestiones que respecto de los poderes ejecutivos del Estado, cuestiones que en la mayor parte de los casos pueden ser resueltas con arreglo al mismo criterio. Los principios aplicables á todos los cargos públicos son sustancialmente los mismos. En primer lugar, todo funcionario debe ser único y responsable individualmente de toda la funcion que se le cometa: en segundo lugar, debe ser nombrado y no elegido. Es ridículo que un inspector de Obras públicas, ó un agente de salubridad, ó un recaudador de contribuciones, sean nombrados por sufragio popular. La eleccion popular depende de ordinario de un pequeño número de *leaders* locales que, no haciendo aparentemente el nombramiento, no incurren en responsabilidad, ó de una invocacion á la simpatía, fundada en que el candidato tiene doce hijos, ó en que hace

treinta años contribuye á las cargas parroquiales. Si en semejantes casos la eleccion popular no es más que una farsa, el nombramiento por la Corporacion representativa local adolece del mismo defecto; porque, cuando tal acontece, las corporaciones locales tienden sin cesar á convertirse en compañías por acciones, donde hallan campo abierto las intrigas é intereses de todos los individuos que las componen. Los nombramientos deberán ser hechos bajo la responsabilidad individual del Presidente de la Corporacion, llámese Alcalde, ó Presidente de las Asambleas trimestrales, ó de cualquier otro modo. Este funcionario ocupa en la localidad una posicion análoga á la del primer Ministro en el Estado; y bajo un régimen bien establecido, el nombramiento y vigilancia de los empleados municipales deberá formar la parte más importante de su mision, siendo él mismo elegido por el Consejo entre todos sus miembros, y estando sometido, sea á una reeleccion anual, sea á una destitucion por virtud de un voto de la Corporacion.

De la Constitucion de los Cuerpos locales, paso ahora á la cuestion igualmente importante y más difícil de sus atribuciones propias. Esta cuestion se divide en dos partes: 1.<sup>a</sup> ¿Cuáles

deben ser las funciones de los Cuerpos locales? 2.<sup>a</sup> ¿Deben tener plena y completa autoridad en su esfera, ó bien, puede intervenir sus actos el Gobierno central, y en qué forma?

Desde luego, es evidente que todo asunto puramente local—que no se refiera más que á una sola localidad—debe hallarse á cargo de las autoridades locales. El empedrado, el alumbrado, la limpieza de las calles, y en circunstancias ordinarias, el desagüe de las casas, no tienen apenas importancia sino para los habitantes de la poblacion. La nacion, en general, no experimenta más interés por el buen estado de estos servicios que el que le inspira el bienestar privado de cada uno de los ciudadanos. Pero entre las funciones clasificadas como locales, ó cumplidas por los funcionarios locales, hay muchas que podrian llamarse funciones nacionales, porque constituyen la parte que á cada localidad corresponde en alguna rama de la Administracion pública, que interesa igualmente á toda la nacion. Tal ocurre con las prisiones, cuyo cuidado en la mayor parte de Inglaterra, corresponde al municipio, como la policía local y la Administracion local de justicia, cuyas funciones en muchas partes, y especialmente en las aldeas agrupadas, son desempeñadas por emplea-

dos elegidos por la localidad y pagadas de fondos municipales. No puede decirse que ninguna de estas materias revista una importancia local distinta de la nacional. No sería indiferente al resto del país el que una población se convirtiese por su mala administración en un nido de malhechores, ó en foco de desmoralización, ó por sus malos reglamentos carcelarios, el castigo que los Tribunales hubiesen querido infligir á los criminales que las prisiones encerrasen, (cuyos criminales quizás procedieran de otras partes, ó hubieran cometido sus delitos en otros distritos), pudiera ser duplicado en intensidad, ó reducido hasta la impunidad real. Además, las condiciones que constituyen la buena dirección de estos servicios, son las mismas en todas partes. No hay razón para que la policía, ó las prisiones, ó la Administración de justicia estén regimentadas de distinto modo en las diferentes comarcas del reino; mientras que tratándose de cosas tan importantes, cuyo cuidado apenas puede ser cometido con probabilidades de acierto á las inteligencias más elevadas que encierra el país, hay el gran peligro de que las capacidades locales, siempre inferiores, incurran en errores bastante graves para arrojar un verdadero descrédito sobre la Administración general de la nación.

La seguridad de las personas y de las propiedades, la justicia igual para todos, son las primeras necesidades de la sociedad y los primeros fines del Gobierno. Si pueden ser abandonados estos servicios á otra responsabilidad que á la más elevada de todas, no existe nada, excepto la guerra y los tratados, que haga necesario un Gobierno general. Sin prejuzgar cuáles son las mejores medidas para asegurar estos fines elementales, deberían de ser universalmente obligatorios y estar colocados bajo la vigilancia central encargada de velar por su cumplimiento. Es frecuentemente útil, y con nuestras instituciones casi siempre necesario, dado el pequeño número de funcionarios que representan en las localidades al Gobierno general, que el cumplimiento de las funciones impuestas por las autoridades centrales sean confiadas á funcionarios nombrados por el municipio para asuntos municipales. Pero el público puede convencerse á cada momento de que es indispensable que haya al menos inspectores nombrados por el Gobierno general, para procurar que los empleados de la localidad no desatiendan su deber. Si la dirección de las prisiones pertenece á las localidades, el Gobierno central nombra inspectores cuya misión consiste

en observar si se guardan las reglas establecidas por el Parlamento, y en sugerir otras que el Estado de las cárceles haga tal vez necesarias: por la misma razon, hay inspectores de fábricas é inspectores de instruccion primaria, para velar, los primeros, por la observancia de los decretos del Parlamento, y los segundos, por el cumplimiento de las condiciones á que está subordinada la subvencion del Estado.

Pero si la Administracion de justicia, incluyendo en ella la policía y las prisiones, por ser cosa de interés universal, y á la vez de ciencia general independiente de las circunstancias locales, puede y debe ser reglamentada con uniformidad en todo el reino; si esa reglamentacion debe ser impuesta por autoridades más hábiles y ejercitadas que las puramente locales, hay tambien cosas, como la Administracion de la ley de pobres, los reglamentos sanitarios, etcétera, que aun interesando en realidad á todo el país, no serán dirigidos de acuerdo con los fines esenciales de la Administracion local, sino por las mismas localidades. Esto supuesto, se trata de saber hasta qué punto se puede dejar obrar á las autoridades sin la intervencion ó la aprobacion necesaria del Estado.

Para resolver dicha cuestion es esencial

comparar la situacion de las autoridades centrales y locales, bajo el punto de vista de la funcion que ha de llenarse y bajo el de las garantías que cada una ofrece contra la negligencia ó el abuso. Desde luego, puede haber la seguridad de que la inteligencia y el saber de los Consejos locales y de sus funcionarios serán muy inferiores á los del Parlamento y Gobierno nacional. Por otra parte, la opinion que vigile dichos Consejos y funcionarios, y hácia la cual son unos y otros responsables, será tambien inferior; pues el público, á cuya presencia obran, será á la vez ménos numeroso y mucho ménos ilustrado que el que en una gran capital juzga á las más altas autoridades, mientras que la insignificancia relativa de los intereses empeñados, disminuye en ese público inferior la atencion y la solicitud. La intervencion ejercida por la prensa y por la discusion pública es mucho menor, y tal vez se halla más abandonada en el caso de las autoridades locales, que en el de las autoridades nacionales. Hasta ahora, pues, todo redundaba en favor del Gobierno central. Pero si consideramos el asunto con más detenimiento, observaremos que los motivos de esa preferencia están equilibrados por otros de igual importancia. Si las autoridades locales y el público local son

inferiores á las autoridades y al público central, en cuanto al conocimiento de los principios y ciencia administrativa, tienen la ventaja, que todo lo compensa, de estar más directamente interesados en el resultado. Los vecinos de un individuo, el terrateniente de quien éste es colono, pueden tener un interés indirecto en su prosperidad; pero, á pesar de todo, sus intereses serán mucho mejor cuidados por él que por los otros. Además, es preciso recordar que aun suponiendo que el Gobierno central administre por medio de sus propios funcionarios, éstos no desempeñan su cometido en el centro, sino en la localidad; y por inferior que sea el público local al central, aquél es el único que puede vigilarlos, influyendo directamente en su conducta, ó llamando la atención del Gobierno sobre lo que en ella observen de reprehensible. Únicamente en los casos extremos puede pesar la opinión general del país sobre los detalles de la Administración local, y sólo rara vez es capaz de juzgar de ellos con pleno conocimiento de causa. Ahora bien, la Administración local obra con mayor fuerza sobre los administradores puramente locales. Por regla general residen permanentemente en la población, no abrigando el proyecto de partirse de ella cuando cesen

en el ejercicio de su autoridad; cuya autoridad misma depende, puede suponerse así, de la voluntad del público local. No necesito demostrar que la autoridad central carece de un conocimiento detallado de las personas y cosas locales, ni que otros cuidados absorben su tiempo y sus pensamientos para permitirle adquirir las noticias numerosas y fidedignas indispensables, á fin de poder pronunciar sobre las quejas que recibe con motivo de tantos agentes locales, y exigirles la debida responsabilidad. Por lo tanto, los Cuerpos locales ofrecerán más garantías en cuanto á los detalles de la Administración; pero respecto de los principios de la misma, aun limitados á lo puramente local, deberá ser prodigiosa la superioridad del Gobierno central, si está bien constituido, no sólo por razón de la superioridad personal, probablemente considerable, de los individuos que le componen, y de la multitud de pensadores y de escritores constantemente ocupados en sugerir á los hombres de Estado ideas útiles, sino tambien porque el saber y la experiencia de toda autoridad local, son simplemente locales; es decir, limitados á una porcion del país y á sus reglas particulares de Administración, mientras que el Gobierno central puede recojer el fruto

de experiencias hechas en todo el país, y aun fácilmente en otros pueblos extranjeros.

No es difícil deducir de estas premisas una conclusión práctica. La autoridad más competente en cuanto á la inteligencia de los principios, deberá de ser la autoridad suprema para todo lo que á los principios se refiera; mientras que se abandonaran los detalles á la autoridad en quien concurren más aptitud é idoneidad para su conocimiento. La misión más importante de la autoridad central deberá ser dar instrucciones generales: la de la autoridad local aplicarlas. El poder puede estar localizado, pero el saber, para ser útil, necesita hallarse centralizado. Es preciso que exista en alguna parte un foco donde se reúnan todos los rayos esparcidos, á fin de que en él se completen y depuren.

A cada rama de Administración local que afecte al interés general, deberá corresponder un órgano central, sea un Ministro, sea un funcionario especial subalterno, aunque no haga más que recojer informes y noticias en todo el país, y difundir en una localidad la experiencia adquirida en otra. Pero la autoridad central tiene que hacer algo más que esto. Ha de hallarse en relación continua con las localidades,

ilustrándose con la experiencia de éstas, y comunicándoles la suya propia, dando voluntariamente su opinión cuando se la pidan, ofreciéndola cuando lo estime necesario, exigiendo en todas partes informes de las deliberaciones habidas y la publicidad de todo lo que se haga, imponiendo la sumisión á las leyes generales que las Cámaras hayan establecido acerca de la Administración local. Pocas personas negarán la utilidad de estas leyes. Puede permitirse á una localidad que dirija mal sus intereses, pero no que perjudique los intereses de los demás, ni que viole los principios de justicia existentes entre una persona y otra, cuya observancia estricta debe exigir el Estado. Si la mayoría local trata de oprimir á la minoría, ó si una clase pretende imponerse á otra, en tal caso está justificada y es precisa la intervención del Estado. Por ejemplo, todos los impuestos locales deberán ser votados por el Cuerpo representativo local; pero este Cuerpo, aunque elegido únicamente por los contribuyentes, puede establecer un sistema de repartir y percibir los impuestos, que haga recaer la mayor parte del fardo sobre los pobres ó sobre los ricos, ó sobre algunas clases particulares de la población. Es, pues, deber del Parlamento, sin privar al municipio del de-

recho de fijar la cuantía de los gastos locales, establecer reglas obligatorias para el reparto y percepción del impuesto. De igual modo, en la Administración de la Beneficencia pública, la moralidad y la actividad de las clases obreras dependen en alto grado del mantenimiento de ciertos principios determinados. Aunque pertenezca esencialmente á los funcionarios locales decidir cuál debe ser socorrido con arreglo á estos principios, el Parlamento nacional es el llamado á fijar la naturaleza y extensión de los mismos, y descuidaría la porción más importante de su deber, si en cosa que interesa tanto á la nación, no estableciera reglas obligatorias y no tomase precauciones suficientes para que dichas reglas fuesen observadas. El grado de intervención central que sea necesario para el estricto cumplimiento de estas leyes, es cuestión de detalle que sería superfluo abordar. Naturalmente, las leyes mismas definirán las penalidades y determinarán la forma de su aplicación. Quizás sea necesario, en casos extremos, que el poder de la autoridad central llegue hasta disolver el Consejo representativo, ó á destituir lo *ejecutivo* local: pero dicho poder no debe extenderse nunca á hacer nuevos nombramientos ó á suspender las instituciones locales. Allí donde el Par-

lamento no haya intervenido, ninguna rama de lo *ejecutivo* deberá intervenir tampoco imperativamente: pero, como consejero y como crítico, como agente de las leyes y denunciador, cerca del Parlamento ó de los colegios electorales, de todo acto reprehensible, las funciones del poder ejecutivo son de las más útiles. Mas se me objetará tal vez que aunque la autoridad central supere á la local en el conocimiento de los principios administrativos, el importantísimo objeto sobre que tanto he insistido, la educación social y política de los ciudadanos, exige en este asunto la plena soberanía de los ciudadanos, por incompletas que sean sus luces. A esta objeción podría contestar que la educación no es la única cosa que debe considerarse, por importante que sea, no existiendo el Gobierno y la Administración únicamente para dicho fin. Pero los que hablan así, demuestran no conocer más que muy imperfectamente la función de las instituciones populares, como medio de instrucción política. ¡Pobre educación, á la verdad, la que asocia la ignorancia con la ignorancia, y las deja, si aspiran al saber, buscarle vacilando, sin ningún auxilio; ó bien, en su estado presente, si no procuran salir de de él! Lo que interesa es despertar en la ignorancia la conciencia de su estado y tornarla ca-

paz de aprovecharse de la experiencia: es acostumbrar á los hombres que sólo conocen la rutina á obrar segun principios y á sentir su valor: es enseñarles á comparar diferentes modos de accion, y á distinguir el mejor, sirviéndose de su propio criterio. Cuando deseamos tener una buena escuela, no despedimos al maestro. El proverbio antiguo «La escuela vale lo que el maestro,» es tan verdadero en lo tocante á la educacion indirecta de los hombres por el manejo de los asuntos públicos, como en lo relativo á la educacion directa de la juventud en los colegios y demás establecimientos de enseñanza. M. Carlos Remusat compara ingeniosamente al Gobierno que quiere hacerlo todo, con un maestro de escuela que se sustituye á sus discípulos y contesta á todo por ellos: será tal vez muy popular entre sus alumnos, pero no les enseñará gran cosa. Por otra parte, un Gobierno que se abstenga de hacer todo lo que por los demás pueda ser ejecutado, y que nada enseña á nadie, es como una escuela donde no hay maestro, y sí solamente pasantes, que á su vez no han recibido la menor enseñanza.

---

## CAPITULO XVI.

### De la nacionalidad en sus relaciones con el Gobierno representativo.

Puede decirse que las nacionalidades están constituidas por la reunion de hombres atraidos por simpatías comunes, que no existen entre ellos y otros hombres, simpatías que les impulsan á obrar de concierto mucho más voluntariamente que lo harian con otros; á desear vivir bajo el mismo Gobierno; y á procurar que este Gobierno sea ejercido por ellos exclusivamente ó por algunos de entre ellos. El sentimiento de la nacionalidad puede haber sido engendrado por diversas causas: algunas veces es efecto de la identidad de raza y de origen: frecuentemente contribuyen á hacerle nacer la comunidad de