

LECCION DUODÉCIMA

Aplicacion de los principios á la administracion de las localidades.

SUMARIO. — I. La independencia del municipio es la base del gobierno libre. — II. Obstáculos que opone la centralizacion á la independencia municipal. — III. Modelo práctico de la organizacion municipal en el gobierno semecrático. — IV. Bases generales de una reforma semecrática en la administracion comunal.

I

LA INDEPENDENCIA DEL MUNICIPIO ES LA BASE DEL GOBIERNO LIBRE.

Bajo el antiguo régimen, la sociedad vivia únicamente de la vida del Estado, sólo por él y para él. La vida individual estaba aniquilada, como lo estaban tambien la de la familia y la del municipio. No puede ser esta la condicion de la sociedad moderna, no será ese tampoco su porvenir, por mas que la autoridad absoluta se haya construido el propugnáculo de la centralizacion administrativa, para conservar su omnipotencia sobre todos los elementos sociales y sobre todas las esferas de su actividad.

La independencia del hombre y de la sociedad no se puede realizar si no quedan fuera de la accion política

del Estado sus derechos primitivos, base de todo desarrollo individual y social, y si el Estado no es constituido en provecho de la nacion que le delega el poder, en virtud y en ejercicio de su propia soberanía. Por eso, si para el hombre y la familia está la fuerza de su vida y de su desarrollo en el goce completo de los derechos de su libertad individual, para la sociedad no puede haber otro elemento de existencia y de progreso que la independencia del municipio.

El municipio es el elemento inmediato de la sociedad como el hombre y la familia son los elementos inmediatos del municipio, puesto que este es el resultado del agrupamiento de hombres y familias, mediante el principio simpático, al rededor de un interés comun fortificado por la propiedad, la vecindad y la cooperacion espontánea de los esfuerzos. Esta verdad reconocida es la que ha puesto de acuerdo á todos los historiadores, filósofos y publicistas en el hecho de que el municipio (*la commune*) es la única asociacion que existe en la naturaleza tan necesariamente, que donde quiera que haya hombres reunidos, allí se forma por sí mismo un municipio; de modo que, como dice Tocqueville, la sociedad comunal existe en todos los pueblos, cualesquiera que sean sus usos y sus leyes.

El municipio tiene regularmente intereses peculiares que arrancan su origen de la vecindad y de las propiedades raíces que le pertenecen en comun y cuyo goce se arregla segun la costumbre. La vecindad es causa de que el grupo se interese en la satisfaccion comun de las necesidades colectivas que le son propias, ya sea que tengan un carácter social como las de la religion, de la moral, de la educacion, de la industria y del comercio; ya sea que procedan de sentimientos individuales como las de la seguridad, de la salubridad ú otras. La propiedad igualmente le impone cuidados de conservacion, de administracion, de uso y de goce, que exigen una deliberacion y decisiones que no pueden dejar de exigir

una atencion constante. Estos son hechos que aun cuando en algunos países aparezcan en estado embrionario é indefinido, no por eso dejan de ser elementos de una verdadera administracion colectiva que da al municipio una personalidad distinta de la del individuo y de la familia, como de la personalidad de la nacion, pues que es mantenida á la vez por el principio simpático y por el fenómeno de la cooperacion espontánea.

Ahora bien : segun la doctrina científica que hemos expuesto en la *Teoría social* y en la *Teoría política*, la organizacion fisiológica y por consiguiente natural de la sociedad es esencialmente distinta de la organizacion artificial del Estado; de modo que éste no se instituye sino para servir al desarrollo de aquella, haciendo vivir á los asociados bajo el régimen del derecho. De este antecedente fluye como consiguiente necesario que deben quedar fuera de la accion coactiva y facultativa del poder político la vida y desarrollo de la sociedad : — el hombre la familia y el municipio; pues en esto precisamente consiste la relacion que debe haber entre la organizacion política y la de la sociedad.

Ésta es la teoría nueva que la ciencia opone á la vieja doctrina del antiguo régimen que, reposando en la soberanía absoluta, no podia subsistir sino sobre la esclavitud de la sociedad y de sus elementos. Así como la vida libre á que tiende la sociedad moderna irresistiblemente por su desarrollo fisiológico, exige como condicion que queden fuera del alcance de la ley y de la autoridad los derechos primitivos que constituyen la libertad individual, porque son la base de la personalidad del hombre y de la familia, y tambien de la independencia de las esferas de la actividad social, así exige igualmente que la organizacion del poder político no absorba ni limite la personalidad colectiva del municipio, despojándolo de la gestion de sus intereses peculiares, porque la vida comunal es la base del gobierno libre. Es preciso notar bien la diferencia que hacemos entre los derechos primi-

tivos del hombre que la ley no puede dominar, y los intereses comunales que la organizacion del Estado, es decir, la constitucion política, no debe quitar á los municipios, aunque la ley pueda proveer á su administracion independiente. La administracion de los intereses locales, hemos dicho, no puede pertenecer sino á los habitantes del municipio, que son los únicos que pueden conocerlos y dirigirlos por su propia conveniencia, con mejor acierto y con responsabilidad mas efectiva. Si los administran mal, como puede sucederle á cualquier padre de familia con los suyos, los efectos de su culpa serán mejor correctivo que el que se pretende aplicar, suponiendo que la ignorancia del municipio, su improbidad, su incuria pueden corregirse atribuyendo la direccion al poder central, cuando el efecto necesario de esta direccion es el perpetuar aquellos vicios y hacerlos incurables.

*
* *

Tales son los principios. ¿Pero se practican hoy dia en otros pueblos que los de origen británico? En las naciones que han tenido la desgracia de aceptar como reforma los diversos planes que se han ideado en estos tiempos para conservar en la organizacion política la *tradicion latina* del *imperium unum*, reconstituyendo el Estado absoluto con la centralizacion administrativa, no se conoce la vida municipal, no existe este elemento de la vida libre. Y entre ellas comprendemos tanto á las que no se consideran de origen romano, como á las que con tanta falta de atencion se aplica el malicioso apellido de *raza latina*, siempre que profesen el principio constitucional de los jurisconsultos del siglo tercero. — *Quod principi placuit legis habet vigorem*, sea francamente ó con disfraces. Hoy no hay en los pueblos nada de latino sino la tradicion política, ésta es la que los doctrinarios del despotismo han querido perpetuar, difundiendo la mentira de que hay una raza que por ser latina está condenada por

su sangre á no salir de aquella tradicion y á no asimilarse las instituciones políticas y comunales de los pueblos de raza sajona. Los que comprenden que la regeneracion política de las naciones modernas no puede operarse sobre aquella tradicion, tienen que comenzar por abjurar raza y tradicion, reconociendo que hoy no puede haber un *pueblo* que por su sangre tenga que soportar el antiguo régimen y renunciar á la vida libre, cuya base está en la vida comunal.

El sábio Tocqueville (*la Démocratie en Amérique*, chap. v) establece que de todas las naciones del continente europeo no hay una sola que conozca la libertad municipal, y lo mismo puede decirse de todas las americanas que han conservado el antiguo régimen político. Pero éste solo es la causa de semejante fenómeno, y si la dificultad de fundar la independencia comunal aumenta con las luces, siendo las naciones mas civilizadas las que ménos lo toleran, y las que mas se conmueven con sus extravíos, es porque la educacion y la ilustracion general de las naciones que se encuentran en esta condicion conspiran á mantener la civilizacion del antiguo régimen, enseñando sus tradiciones, haciendo vivir en ellas á la sociedad moderna, y no propalando otra verdad que la que con ellas se concilia, para servir de sustentáculo al poder absoluto centralizado. « Entre todas las libertades, dice aquel sábio, la de los comunes, que se establece tan difícilmente, es tambien la mas expuesta á las invasiones del poder. Entregadas á sí mismas las instituciones comunales, no pueden casi luchar contra un gobierno emprendedor y fuerte; para defenderse con buen resultado es preciso que ellas hayan tomado todo su desarrollo y que se hayan mezclado en las ideas y los hábitos nacionales. Así, mientras que la libertad comunal no haya entrado en las costumbres, es fácil destruirla, y ella no puede entrar en las costumbres sino despues de haber subsistido largo tiempo en las leyes. — Y sin embargo, solo en la libertad comunal reside la fuerza de

los pueblos libres. Las instituciones comunales son á la libertad lo que las escuelas primarias son á la ciencia; ellas la ponen al alcance del pueblo, enseñan á éste á gustar de su pacífico uso y le habituan á servirse de ella. Sin instituciones comunales una nacion puede darse un gobierno libre, pero no tendrá el espíritu de la libertad. Pasiones pasajeras, intereses momentáneos, el azar de las circunstancias, pueden darle las formas exteriores de la independencia: pero el despotismo que ha retrocedido á lo interior del cuerpo social reaparece tarde ó temprano en la superficie. »

Es pues indispensable realizar los principios del gobierno libre en las naciones que, aspirando á establecerlo, no tienen de él sino las formas exteriores, careciendo de la base que consiste en la independencia municipal; y para establecer sólidamente esta independencia, no basta decretarla en la constitucion política y reglarla por las leyes, sino que tambien es necesario consagrar la ejecucion sincera de estas leyes á fin de que la libertad comunal penetre en los sentimientos y en los hábitos del pueblo.

II

OBSTÁCULOS QUE OPONE LA CENTRALIZACION Á LA INDEPENDENCIA MUNICIPAL.

El primer obstáculo que tiene que vencer esta reforma es el que le oponen los intereses inveterados que se apoyan en la centralizacion administrativa á que estos pueblos han estado sometidos. Tales intereses resisten á la descentralizacion, no desconociendo la justicia de la teoria de la independencia comunal, sino considerándola inaplicable en un régimen consolidado ó unitario de gobierno. Pero una cosa es la autonomia de un pueblo ó vecindario para administrar por sí mismo los intereses comunales que constituyen su comunidad ó municipio,

y otra cosa es la independencia de las unidades sociales que forman una federacion, reservándose cierta participacion del poder político para constituir un Estado completo que legisla, administra y hace justicia en los negocios que la constitucion federal no ha atribuido, por su carácter genérico y nacional, al gobierno de toda la federacion ó union de Estados. La federacion supone la organizacion del poder político integral en cada unidad de las que entran en la union, y decimos integral porque todas ellas forman parte integrante de una nacionalidad comun, dentro de los límites estipulados que la constitucion pone á la soberanía de los Estados. Cuando no existe esta *integralidad* que constituye una unidad absoluta internacional, sino que cada Estado conserva su autonomía completa y los atributos esenciales de su soberanía, entonces existe una confederacion basada en alianzas, ligas, coaliciones ó uniones políticas, comerciales, aduaneras ó de otra especie de intereses. Mas nada de esto se parece á la independencia municipal, que se reduce estrictamente á la administracion de ciertos intereses casi domésticos y especialísimos, que forman un solo interés colectivo de un grupo, y que apenas alcanzan á ser una parte de los varios intereses colectivos á que se refiere la accion política del Estado.

En consecuencia y siendo el municipio un fenómeno ó mas propiamente un elemento de toda unidad social, sea esta un Estado unitario, federal ó confederado, cuando se habla de la independencia municipal, se prescinde absolutamente de todo régimen federal, puesto que tal independencia es una ley ó modo natural de proceder de todo municipio.

Siendo pues la centralizacion administrativa un arbitrio vicioso inventado por el antiguo régimen para mantener su poder absoluto bajo formas democráticas, la ciencia lo condena, tanto en los Estados federales que la mantienen, como en los unitarios que hacen de ella un medio de dominacion, con el pretexto de conservar la

unidad nacional. Si ésta consiste, en los gobiernos consolidados, en que haya un solo poder político que legisle y administre para toda la nacion, sin excepcion de individuos ni de unidades sociales; no se necesita para eso que haya un gobierno que administre no solo los intereses generales, sino tambien los locales, y que por medio de un orden gerárquico de agentes ejerza un poder directivo y coactivo sobre todas las actividades individuales y sociales. Esto último no seria unidad sino dominacion nacional, y con el pretexto de mantener la uniformidad de semejante dominacion, tambien se podria alterar el orden de distribucion de las funciones privadas, quitando á los particulares el uso y administracion de sus derechos é intereses, y á las esferas de actividad social su independencia, para que no perturben la accion absoluta del poder político central.

Es verdad que la centralizacion se lleva á estos extremos por desgracia, y que ella pasa por un fenómeno político muy aceptable, pero no se necesita discurrir para comprender á primera vista que un sistema tal no es conforme á las leyes racionales de la humanidad, porque limita la actividad de los elementos sociales, y aniquila la vida libre precisamente en aquel que por su naturaleza entraña en sí toda la sávia vivificante de la sociedad, cual es el municipio. Quitad á los municipios la gestion de sus propios intereses, y producireis en ellos la incuria y la ignorancia que sirven de excusas á este régimen, pero que desaparecerán en el momento en que él termine. Extendad á los municipios la dominacion de los agentes del ejecutivo, para dar al poder central la fuerza y la estabilidad del despotismo que se disfraza con el nombre de unidad política, y vereis como ellos dejan de ser un elemento de orden social y político, y se convierten en centros de discordia y desmoralizacion, desde que el agente de la autoridad central necesita buscar el apoyo de un círculo, para dominar á los demás, y asegurar su influencia electoral, empleando su poder en

violentar ó corromper á los electores, á fin de que no obren con su independencia, sino dominados por el temor ó la recompensa, por el favor ó la esperanza de obtenerlo. ¿Es eso conforme á las leyes que dirigen las fuerzas humanas y que determinan los fines de la organización de la sociedad y del Estado?

En Francia, cuya centralización administrativa ha servido en su última perfección de modelo á muchas naciones modernas, se han destruido por varios publicistas victoriosamente los argumentos con que la defiende el viejo régimen. Courcelle-Seneuil, pasándolos en revista, observa con mucho juicio que sus partidarios no caen en cuenta de que ella tenía su razón de ser solo bajo el imperio de la realeza de derecho divino, cuando no existía ninguna función electoral. Hace más de dos siglos, dice, que fueron allí establecidos los intendentes, quienes después de haber desaparecido un momento en la Revolución, volvieron bajo el nombre de *prefectos*. Pero el intendente elevado sobre todos los corrillos locales, podía contenerlos y pacificarlos, desde que nada tenía que pedir á los habitantes de las localidades; en tanto que el prefecto, bajo un régimen electoral, es un subalterno que procura engañar á sus superiores, que usa de astucia con ellos, negocia, trafica para obtener votos, y que lejos de aplacar las rencillas lugareñas y de ser su árbitro, como podía serlo el intendente, se pone al servicio de todas las pasiones y envenena sus odios, hasta el punto de provocar actos de desesperación. « En realidad, la centralización y la fiscalización por los electores son incompatibles: es preciso de toda necesidad que la una ó la otra perezca. Esta es una verdad que solo ha podido ser desconocida en la ignorancia profunda en que nos hallamos; pues es claro que en las necesidades electorales corrompen á los prefectos y que estos corrompen el juego de las elecciones. Así, no tenemos ni las ventajas del despotismo, ni las de la libertad, sino un régimen peor que el de la libertad y peor que el del mismo des-

potismo. Sería tiempo de escoger. Sino se quieren ya las instituciones libres, volvamos al despotismo. Si no se quiere ya el despotismo, que se vuelva á las instituciones libres! — La centralización administrativa es, si se puede decir, una de las más fuertes raíces del mandarinato. Por eso es en general tan cara á los letrados que son ó aspiran á ser mandarines, y debe ser odiosa á todos los amigos de la libertad. » (*L'Héritage de la Révolution*, chap. II).

Todo lo que contra la centralización se puede decir en Francia es aplicable á los países que la imitan; y en éstos, como allá, sus efectos son los mismos.

III

MODELO PRÁCTICO DE LA ORGANIZACIÓN MUNICIPAL EN EL GOBIERNO SEMECRÁTICO.

Tratándose de la aplicación de los principios á la organización de la administración de las localidades de todas las naciones que aspiran á plantear el gobierno representativo semecrático, no debemos construir un arreglo ideal, desde que tenemos en la unidad social de cada uno de los Estados de la Unión Americana el verdadero modelo de una organización práctica, el cual sirve á la vez de antecedente positivo para deducir los principios y de comprobante experimental para confirmarlos.

El estudio científico que hizo de ese modelo, presentando su fiel descripción, Tocqueville, es una base necesaria de la ciencia de la política positiva, de que no se puede prescindir en los estudios de aplicación. Aquel circunspecto publicista, reconociendo que todos los Estados de la Unión presentan el mismo espectáculo, en cuanto la vida pública y administrativa se halla concentrada en tres focos de acción, que se podrían comparar á los diversos centros nerviosos del cuerpo humano; el

municipio, el condado y el Estado, toma como tipo de la administracion municipal la de los Estados de la Nueva Inglaterra. (*Dem. en Am.*, chap. v). Ateniéndonos á su observacion, vamos á exponer la descripcion en el lenguaje de nuestra teoría, separando al Estado de la sociedad, y por consiguiente las atribuciones de aquel de los derechos que á ésta corresponden, distincion que no hacia el eminente publicista en aquel precioso libro.

El municipio (*Township*) consta generalmente de dos á tres mil habitantes, que gobiernan por sí mismos sus intereses por medio de ciertos magistrados á quienes dirigen en todo lo que no sea la ejecucion pura y simple de las leyes del Estado. Las funciones son muy numerosas, pero la mayor parte de los poderes administrativos está concentrada en un pequeño número de funcionarios llamados los *Select-men*, que el municipio elige todos los años, nombrando al mismo tiempo muchos funcionarios municipales, hasta el número de diez y nueve, á los cuales se imputan ciertas comisiones por separado: unos de ellos llamados asesores establecen el impuesto, otros, colectores, lo recaudan, un oficial con el nombre de condestable hace la policía, otro con el de escribano tiene el registro civil y las actas de las deliberaciones, aquel hace de tesorero, éste de inspector de pobres, algunos son comisarios de escuelas, otros inspectores de caminos, etc. Todos los habitantes están obligados á aceptar estas comisiones, siendo la mayor parte de ellas retribuidas. Los selectos convocan las reuniones comunales y las presiden, son los ejecutores de las resoluciones populares, y en su administracion se sujetan á los principios establecidos, bajo su responsabilidad; pero si pretenden introducir algun cambio, establecer alguna escuela ó acometer una empresa nueva, tienen necesidad de acudir á la fuente de sus poderes para obtener autorizacion. Además las leyes generales del Estado imponen á los selectos algunas obligaciones, como la de formar las listas electorales, y ellos no tienen necesidad de la

autorizacion del municipio para cumplirlas bajo su responsabilidad.

Esta organizacion, en la cual no hay consejo municipal, ni una representacion propiamente dicha, porque los habitantes deliberan y resuelven por sí mismos, no se aplica á los grandes municipios, los cuales tienen por una excepcion, que debe ser autorizada por una ley, un consejo municipal y un alcalde. Esto se aplica generalmente á las grandes ciudades, y hay muchas municipalidades de esta especie.

Este régimen comunal tiene su fundamento en el principio de la soberanía nacional, segun el cual todo ciudadano obedece al Estado, no porque sea inferior á los que gobiernan, sino porque la union social es necesaria y ella no puede mantenerse si no existe un poder regulador. En todo lo concerniente á los deberes de los asociados entre sí, el ciudadano es súbdito de la ley; en lo que le concierne á sí mismo, es señor, libre, y no debe cuenta de sus acciones sino á Dios. De aquí la máxima de que el individuo es el mejor y el único juez de su interés particular, y que el Estado no tiene poder de dirigir sus acciones, sino cuando ellas son dañosas ó se tiene necesidad de reclamar su concurso. Esta doctrina es universal en Estados Unidos, y se aplica al municipio tomado en masa, en su relacion con el poder central, porque no es sino un individuo como cualquiera otro. Los municipios no están en general sometidos al Estado sino cuando se trata de un interés *social*, es decir, un interés en el cual tienen participacion con otros. En todo lo que se refiere á su interés particular, los municipios quedan independientes, y entre los habitantes de la Nueva Inglaterra no hay ninguno que reconozca al gobierno del Estado el poder de intervenir en la direccion de los intereses puramente comunales. — Se vé á los municipios vender y comprar, atacar y defenderse ante los tribunales, recargar su presupuesto ó desagravarlo, sin que ninguna autoridad administrativa piense en opo-