

nerse. Mas en cuanto á sus deberes sociales, son obligados á satisfacerlos : si el Estado impone contribuciones ellos concurren ; si ordena abrir un camino prestan su territorio ; si organiza la instruccion pública sobre un plan uniforme, establecen las escuelas que la ley les manda.

Tocqueville expone con su admirable sagacidad las ventajas inapreciables que produce el espíritu comunal sustentado por aquellas instituciones, que al mismo tiempo que dan fuerza é independencia al municipio, convirtiéndolo en centro de vivas afecciones, no le atribuyen nada que pueda estimular las pasiones ambiciosas del corazón humano. Despues describe de esta manera la administracion del condado.

« El condado americano tiene mucha analogía con el distrito francés, pues, como á éste, se le ha trazado una circunscripcion arbitraria, solo por un interés puramente administrativo, y forma un cuerpo cuyas partes no tienen vínculo necesario y al cual no las unen ni afeccion, ni recuerdos, ni comunidad de existencia. El condado es el primer centro judicial, tiene una córte de justicia y un alguacil mayor para ejecutar sus providencias. Además tiene cierto número de magistrados designados por el gobernador del Estado de acuerdo con el consejo, para administrar los negocios comunes á los municipios que lo forman ; pero estos administradores tienen solo un poder excepcional que se aplica á un pequeño número de casos previstos por la ley. Preparan el presupuesto del condado, pero la legislatura lo vota. El condado no tiene asamblea que lo represente, ni en realidad tiene una existencia política.

*
**

En Estados Unidos no se conoce lo que en otras partes se llama *La administracion*. Allí no se ha pretendido que el hombre en un país libre tenga el derecho de hacerlo todo mas allá del uso de sus derechos ó libertades

individuales, y por el contrario se le han impuesto obligaciones sociales mas variadas que en ninguna parte. No se ha tenido tampoco la idea de que es necesario disminuir la autoridad del Estado para evitar que su poder sea peligroso, como en los países europeos en que se acepta el error de que la libertad y la autoridad deben estar en equilibrio, porque cuánto pierde esta lo gana aquella y vice-versa : en lugar de eso, se han limitado á dividir las funciones del poder político para evitar el despotismo, llegando á obtener de este modo que la autoridad sea grande y el funcionario pequeño, á fin de que la sociedad sea bien regida y permanezca libre. No hay en el mundo un país en que la ley hable un lenguaje tan absoluto, ni tampoco existe otro donde el poder de aplicarla esté dividido en tantas manos. — El poder administrativo en Estados Unidos no ofrece en su constitucion nada de central ni de gerárquico ; y esto es lo que hace que no se le perciba en ninguna parte. El poder existe, pero no se sabe á donde hallar al que lo representa.

Los municipios no están en tutela. Cuidan de sus propios intereses. Sin embargo son los magistrados municipales los que prestan mano á la ejecucion de las leyes ó las ejecutan por sí mismos, los que conjuntamente con los jueces de paz de los condados promulgan y ejecutan los reglamentos generales de policia que sanciona el Estado, los que ejercen en fin el poder administrativo. Pero éste se halla dividido entre muchas manos. En Francia no hay en los municipios mas que un solo funcionario administrativo, el *Maire*. En Estados Unidos tienen los municipios hasta diez y nueve, que en general no dependen unos de otros, y sus atribuciones están determinadas cuidadosamente por la ley, de modo que en su ejercicio no dependen de ninguna otra autoridad. Mas arriba de los municipios, apénas se percibe un rastro de gerarquía administrativa, pues á veces los funcionarios del condado reforman las decisiones del municipio ó de los magistrados comunales, pero en general los administra-

dores de condado no tienen el poder de dirigir á los del municipio. No existe en ninguna parte un centro al cual sean convergentes las funciones administrativas. No hay mas director que la ley.

¿Cómo se puede entonces hacer obedecer á los condados y á sus administradores, á los municipios y á sus funcionarios, cuando no se conforman á las leyes que les prescriben y definen sus obligaciones? Encargando á los tribunales el juzgarlos y castigarlos. En Francia se confia aquel cuidado al jefe de gerarquía superior que puede destituir al subalterno; pero este es un arbitrio que no puede aceptarse en el sistema de funcionarios electivos. El pueblo que introduce la eleccion en los rodajes secundarios de su gobierno es forzado á hacer un gran uso de las penas judiciales, como medio de administracion. No se pueden tener administradores electivos dejándolos independientes de la justicia. Un funcionario electivo que no está sometido al poder judicial se escapa tarde ó temprano de toda fiscalizacion. Entre el poder central y los cuerpos administrativos elegidos, solo pueden servir de intermediarios los tribunales, que son los únicos que pueden obligar al funcionario á la obediencia sin violar el derecho del elector. La extension del poder judicial en el mundo político debe ser correlativa á la extension del poder electivo.

Los norte-americanos han tomado de los ingleses la institucion de los jueces de paz, quitándoles el carácter aristocrático que distingue á los de la madre pátria. El gobernador del Estado nombra por cierto término fijo para cada condado, determinado número de jueces de paz, y designa de entre ellos tres que deben formar en el condado lo que se llama *córtte de sesiones*. Los jueces de paz toman parte individualmente en la administracion pública, pues ora están encargados en consorcio con los funcionarios comunales de ciertos actos administrativos, como los de salubridad; ora forma un tribunal ante el cual aquellos magistrados acusan sumariamente al ciu-

dadano que rehusa obedecer, ó el ciudadano denuncia los delitos del funcionario como tal.

Pero en la *córtte de sesiones* es donde los jueces de paz ejercen las mas importantes de sus funciones. Ella está encargada de juzgar á los funcionarios administrativos en todos los casos en que el delito por su carácter no está sometido á la justicia ordinaria. Dirige por sí misma el pequeño número de intereses que se refieren á varios municipios ó á todos los del condado, y que por consiguiente no podrian estar á cargo de éstos en particular; y administra los negocios propios del condado, tales como la ereccion de prisiones y de *córttes de justicia*, el proyecto de presupuesto, la reparticion de los impuestos votados por la legislatura, la distribucion de ciertas patentes, y el establecimiento y reparacion de los caminos del condado. En estos casos obra como cuerpo puramente administrativo. Pero cuando se trata de asegurar la administracion de los municipios, procede como *córtte judicial*, y aquí la primera dificultad que se le presenta es la de hacer obedecer al municipio, que es un poder casi independiente. Con todo, el procedimiento es llano: si un municipio, por ejemplo, intenta sustraerse de la obligacion de pagar el impuesto, y no elige asesores, la *córtte de sesiones* lo condena á una fuerte multa, que pagan en cuerpo todos los habitantes y que hace ejecutar el alguacil mayor del condado. Así el comando administrativo se cubre bajo la funcion judicial, adquiriendo aquella fuerza casi irresistible que los hombres conceden á la forma legal. Si se trata de hacer obedecer, no al municipio, sino á un funcionario, en los casos en que hay un acto apreciable que sirva de base á la accion judicial, como si los selectos omiten cumplir las formalidades requeridas en caso de eleccion comunal, la *córtte de sesiones* los condena á multa, y ejecuta por sí el acto omitido. En todos los demás casos de negligencia no justiciables, el funcionario queda sujeto á la apreciacion de electores.

En resumen, si el funcionario comete un crimen en el ejercicio de sus funciones, los tribunales ordinarios le juzgan. Si comete una falta administrativa, la corte de los jueces de paz le condena, y cuando la cosa es grave y apremiante, ella hace lo que debería haber sido hecho. Si el funcionario es negligente y se hace culpable de faltas que no pueden ser apreciadas judicialmente, comparece anualmente delante del tribunal electoral, que le revoca su mandato sin apelacion.

*
**

Mas arriba del condado, ya no hay otro poder administrativo. Todo está reducido al municipio ó *Township*, y al condado. Despues aparece el poder político del Estado, que es ejercido por los departamentos legislativo, ejecutivo y judicial, organizados segun los principios del gobierno general.

Tales son los principios sobre que reposa la administracion de Estados Unidos. « Estos principios son diversamente aplicados; producen consecuencias mas ó menos numerosas, segun los lugares; pero en el fondo son los mismos en todas partes; su fisonomía cambia; un mismo espíritu los anima.

« El municipio y el condado no están constituidos de la misma manera en todos los Estados, pero se puede decir que la organizacion de uno y otro reposa en todos ellos sobre esta idea: que cada cual es el mejor juez de lo que le concierne á sí mismo, y el que se halla en mejor situacion de proveer á sus necesidades particulares. El municipio y el condado están pues encargados de velar sobre sus intereses especiales. El Estado gobierna y no administra. Hay excepciones á este principio, mas no un principio contrario.

« Siendo por todos elegidos los administradores, ó á lo ménos irrevocables, resulta que en ninguna parte se han podido introducir reglas de gerarquía. Hay pues casi

tantos funcionarios independientes, como hay funciones. El poder administrativo se ha encontrado diseminado en una multitud de manos.

« No existiendo en ninguna parte la gerarquía administrativa, siendo los administradores elegidos é irrevocables hasta el fin de su mandato, se ha seguido la necesidad de introducir mas ó ménos los tribunales que administran. De aquí el sistema de las multas, por medio de las cuales los cuerpos secundarios y sus representantes son obligados á obedecer las leyes. Se encuentra este sistema de un extremo al otro de la Union.

« Sin embargo el poder de reprimir los delitos administrativos, ó de hacer en caso de necesidad los actos de administracion, no ha sido concedido en todos los Estados á los mismos jueces.

« En todas partes los jueces de paz concurren á la administracion de los municipios y de los condados, sea administrando por sí, sea reprimiendo ciertos delitos administrativos; pero en el mayor número de los Estados, los mas graves de estos delitos están sometidos á los tribunales ordinarios.

« Así pues, eleccion de los funcionarios administrativos, ó inamovilidad de sus funciones, ausencia de toda gerarquía administrativa, introduccion de los medios judiciales en el gobierno secundario de la sociedad, tales son los caracteres principales en que se reconoce la administracion americana desde el Maine hasta las Floridas. »

IV

BASES GENERALES DE UNA REFORMA SEMEGRÁTICA EN LA ADMINISTRACION COMUNAL.

Este modelo de gobierno local que presentan los Estados Unidos nos prueba dos cosas: — que la centralizacion administrativa no es una condicion de unidad y

de orden político, sino de opresión; y que ella es incompatible con el gobierno semecrático representativo, que debe conciliar el régimen del derecho en un pueblo libre con la entera independencia de todos los elementos sociales, para obtener el desarrollo completo de su actividad. La descentralización administrativa es pues una necesidad de las naciones modernas y debe emprenderse desde luego como una reforma puramente política, que no necesita de preparación social. Es verdad que ella funcionaría mejor en los pueblos ilustrados, como sucede en la misma Unión Americana, donde, según la observación de Tocqueville, á medida que se desciende hácia el sur, la vida comunal no es tan activa, porque las luces están ménos difundidas y el municipio ofrece ménos garantías de prudencia y menores elementos de administración; pero á trueque de eso, la independencia del municipio será por sí misma un elemento de educación popular que habituando á los ciudadanos á la vida libre, les traerá un evidente progreso social.

La abolición de toda gerarquía administrativa y la consiguiente independencia comunal, son un verdadero progreso político que no se puede esperar de las costumbres, mucho ménos en los pueblos en que domina el antiguo régimen con un poder centralizado, sino de la constitución política. Para plantear esta reforma política, no se necesita atender á las costumbres sociales, porque tratándose únicamente de formas de la organización y del ejercicio del poder, ó de funciones públicas, que no tienen conexión con las particulares de la actividad social, los pueblos reciben sin repugnancia y generalmente con entusiasmo toda nueva institución destinada á mejorar su condición política y á poner de acuerdo la organización del poder con el desarrollo de la organización de la sociedad. Para emancipar la administración local, no hay que lastimar intereses fundados en los derechos de la libertad individual, ni en la independencia de las ideas fundamentales que inspiran la actividad social.

Los únicos intereses que se sentirían afectados son los que ha creado la centralización del poder, y esos no solo son antisociales, sino eminentemente dañosos á la libertad del hombre y á la independencia de la sociedad. Si ellos han creado hábitos políticos, son precisamente de la naturaleza de aquellos que no pertenecen al orden regular del desarrollo social, y que por tanto deben ser reprimidos y sofocados, como tradiciones históricas que producen una situación perturbadora de aquel desarrollo, y de todo mejoramiento político.

Por el contrario es justo é indispensable favorecer la evolución de los fenómenos que traen un evidente progreso político y con él un indispensable adelanto social, y en este caso se encuentra el fenómeno de vida comunal. Desde que el municipio sea independiente para dirigir con energía sus propios negocios, el habitante se apega á él, no tanto por haber nacido allí, dice Tocqueville, cuanto porque considera que es una parte de una corporación libre y fuerte, en cuya dirección vale la pena interesarse. « Sucede frecuentemente que en Europa los gobiernos mismos lamentan la ausencia de todo espíritu comunal, pues todo el mundo conviene en que éste es un gran elemento de orden y de tranquilidad pública; pero no saben como producirlo. Haciendo independiente y fuerte al municipio, ellos temen repartir el poder y exponer al Estado á la anarquía. Mas quitad al municipio la independencia y la fuerza, y no encontrareis sino administrados, pero jamás ciudadanos. — Es solo en el municipio, en el centro de las relaciones ordinarias de la vida, donde se concentra el deseo de estimación, la necesidad de intereses reales, el gusto del poder y del aplauso; estas pasiones que perturban tan frecuentemente á la sociedad, cambian de carácter cuanto pueden ejercitarse así en el hogar doméstico y en cierto modo en el seno de la familia... »

¿Mas cómo realizar esta reforma en los pueblos modernos regidos por el sistema centralizado? En casi todos