

tracion ejecutiva. Por otra parte, los deberes que les son impuestos por las leyes ó por el poder ejecutivo supremo, permiten amenudo una consulta prévia, un informe destinado á reglar los detalles de la ejecucion. En fin, es esencial que los administradores tengan que comparecer á rendir cuenta total y detalladamente de sus actos ante los representantes de su territorio.

La forma de algunas administraciones provinciales practicadas ó ensayadas bajo otro régimen, en las que los poderes y las atribuciones se hallaban poco esplicadas, tuvieron mal resultado. La autoridad ejecutiva y la deliberante fueron confundidas y ejercidas por un cuerpo numeroso que delegaba una parte de esa autoridad á una administracion colectiva: la accion del gobierno se halla sometida á la vigilancia de un comisario: la responsabilidad no se hallaba en ninguna parte, y el mecanismo administrativo fué entregado á una completa confusion.

Pocas reformas han sido mas llamadas por la esperiencia y aprobada por la opinion, que la ley que siguió de cerca á la Constitucion consular de 1799.

La institucion de las prefecturas realizó esa division de la deliberacion y de la accion que faltó al sistema de la Asamblea constituyente: fué instituida una responsabilidad personal. El

gobierno general ejercia su censura sobre los actos que no emanaban de él mismo ó de sus elegidos. El prefecto fué un delegado del gobierno, propuesto para la ejecucion de las leyes, de los reglamentos y de las instituciones del poder ejecutivo; fué encargado de mantener el órden y la regularidad en las diversas administraciones: no era electivo; los consejos generales debian serlo y lo han sido despues.

Si el magistrado revestido de la delegacion del gobierno, y al mismo tiempo administrador de los intereses locales, recibia su mandato de una mayoría contratada con ella, si no compromisos, por lo menos obligaciones; ella dominaria ó sostendria á su representante; la responsabilidad moral, que es la mas usual y eficaz, desapareceria, y la minoría temeria que la administracion no fuese bastante imparcial. Para mayor precaucion, se sacó al prefecto generalmente fuera del departamento.

Las circunstancias eran favorables para la instalacion de este nuevo órden de funcionarios públicos: tenian ellos la mision de dar al pais la calma y la seguridad, de no preferir ninguna de las intolerancias políticas, que hacia diez años trastornaban las provincias, de reconciliar con el gobierno los buenos ciudadanos vejados ó rechazados por las administraciones revolucionarias y hacer á todos igual justicia. La legislacion y los

reglamentos fueron modificados en el mismo sentido. El estado en su conjunto y en sus partes tomaba el aspecto de una bienhechora regularidad.

Los códigos fueron promulgados; la administración se hizo uniforme, gradual y atendida. Se instruían por la esperiencia de sus funciones, que no eran accidentales ni momentáneas. Las relaciones habituales con el público, les daba á la vez el conocimiento de los hombres y el de los negocios: una doble responsabilidad para con el poder superior y para con la opinion pública les imponía la observancia de sus deberes. Mas de cincuenta años han transcurrido, y marchan por la misma senda. Se habia conducido así en virtud de la fuerza de las cosas, cuando los movimientos políticos los hicieron desviar. Durante aquel intervalo las leyes habian recibido mas desarrollo, ó útiles reformas; si alguna influencia de un partido dominante alteraba su espíritu esencial, ó trataba de apartarlo de las costumbres y condiciones de la sociedad francesa, esto no podia subsistir largo tiempo. En cuanto al sistema administrativo se hallaba cada vez mas y mas sometido á la vigilancia de la legislatura y consejos generales, y espuesta tambien á los ataques de la prensa.

Tal fué la educacion de los funcionarios públicos. Escogidos primeramente por su buen

renombre, su presunta capacidad, muchas veces de los azares de una revolucion política han sido sometidos á un ascenso gradual, y á la prueba de los empleos inferiores. En todo este espacio de tiempo se han sucedido muchas generaciones, de suerte que las últimas han podido recibir una educacion especial á la carrera á que cada uno era destinado: escalones, ó noviciados han parecido cada vez mas necesarios y habitualmente escogidos. La tradicion y los ejemplos de familia han debido tambien gozar de su influencia.

¿Este estado de cosas era malo en sí? ¿Es acaso incompatible con la ley de igualdad, que dice que todos los franceses son admisibles á los empleos civiles y militares? ¿Ordena esta ley que las condiciones de capacidad y esperiencia sean necesarias para garantizar los empleos que se les haya de conferir? Esto no puede alegarse con razon. Un ascenso gradual, despues de haberse adquirido una instruccion, es el espíritu de la ley.

¿Los servidores del Estado deben perder en todo ó parte los derechos de ciudadanos? ¿Son precisamente sospechosos, porque se les ha presumido capaces de ser empleados en los negocios públicos? ¿Consiste acaso la libertad en una necesaria desconfianza hácia aquellos que ejercen en un grado cualquiera una porcion de au-

toridad? ¿La accion de los cuerpos deliberantes creados por la eleccion, está destinada á llevar incesantemente al poder á el banco de los acusados? ¿Su destino no es mas bien conferirle una fuerza de opinion influyendo en su direccion? ¿No deben ayudarlo y sostenerlo cuando justifica con sus títulos su confianza?

Sin resolver de momento estas cuestiones de un modo absoluto, se querria quitar á los funcionarios públicos la facultad de ser elegidos por las asambleas legislativas. Seria quitarles el derecho de ciudadanía, en su mas elevada acepcion, rehusarlos en la deliberacion y voto de los asuntos mas importantes del pais. Nada se nos podria argüir á que ellos llevan á la discusion tantas luces y esperiencia como el mejor. ¿Se nos dirá que su posicion los mantiene en una dependencia necesaria? ¿que su suerte en la carrera que han abrazado, los hace depender de agentes superiores del poder ejecutivo? ¿Se nos dirá por conclusion que necesariamente su opinion no será ni sincera ni libre? Pero no hay situacion alguna que pueda dar sospechas de dependencia. El pretendiente que desea un empleo cualquiera para sí, ó cualquiera de los suyos, es mas dependiente que el hombre que lo ha obtenido. La administracion tiene otros favores mas que conceder que los nombramientos. ¿Será necesario investigar en la fortuna ó posicion de cada can-

didato la circunstancia que pueda dar por donde asirlo? La independenciam se halla antes que en todo, en el carácter; debe ser demostrada por la vida pública, que se haya llevado, y por la estimacion que se obtuviera. Aquel á quien sus conciudadanos han visto desempeñar en su asiento por largos años la judicatura íntegra é imparcialmente, es á sus ojos un representante, cuya independenciam está mejor garantizada, que aquellos que la hacen por profesiones declamatorias de fé.

Con todo, sin rechazar injuriosamente, y como principio, la exclusion de los funcionarios, se pueden encontrar algunas escepciones que sean justas y casi indispensables.

Cuando un magistrado, ó agente administrativo puede, por medio de la autoridad que ejerce, imponer su influencia positiva y directa á los electores, y determinar así su sufragio, no por la conformidad de opinion, ó por la estimaicon personal, sino por motivos interesados, debe suprimirse la elegibilidad.

¿Si las funciones ecsigen una aciduidad que no pueda ser interrumpida sin perjudicar al servicio público, es necesaria la incompatibilidad.

En fin, puede conocerse que hay ciertas posiciones en las cuales es un deber la conformidad completa de opiniones y de intenciones del subordinado hácia su gefe directo: entonces no

conviene que se sienten juntos en una misma deliberacion.

Por otra parte, la elegibilidad de los funcionarios supone condiciones que no pueden dejarse pasar por alto. Para que la opinion pública les reconozca un carácter incontestable de independencia, su situacion debe, en lo posible, ser estable y asegurada; el favoritismo no debe aparecer ni en su nombramiento, ni en sus ascensos. El mérito reconocido, sus actos, buen nombre, y su antigüedad en el servicio, deben ser los motivos reales y manifiestos de sus progresos en la carrera. Entre los medios de gobierno hay pocos que tengan tantos inconvenientes como hacer servir la distribucion de los empleos para conquistar con ellos los sufragios ó recompensar las opiniones. Es sin duda muy difícil evitar completamente todo reproche sobre este particular. Los ministros tienen una parcialidad involuntaria para con sus amigos ó partidarios, y estiman mas la capacidad ó el talento que ha servido su causa. Pero erigir en doctrina ó en principio de conducta, el favor y la complacencia, es un error y una funesta falta de habilidad. No hay causa mas activa que el descontento: cada una preferencia mal justificada, hace un ingrato y diez envidiosos; esta frase vulgar es muy cierta. Este es uno de los agravios de que se queja mas vivamente la opinion y el

mas fácil de exagerar. El último ministro del gobierno real, se ha visto por este motivo, se puesto á una censura proporcionada al tiempo inacostumbrado de su administracion, y por consiguiente al vituperio de un número acumulado de pretendientes descontentos.

Se han visto despues otros muchos abusos: el nepotismo, la distribucion á manos llenas de todos los empleos segun las exigencias del favoritismo ó de la opinion, el olvido de todas las condiciones del noviciado, de la esperiencia adquirida, de la instruccion especial, de los ascensos graduales; y en fin, una ligereza de la cual pueden resultar elecciones infames: tal ha sido este renovamiento que ha reproducido y aun pasado á todo lo visto al siguiente dia de las revoluciones. Sobre este punto, como sobre otros muchos, han creido que lo pasado debia ser suprimido, que estábamos al principio del mundo, en la época de la creacion.

Una objecion fundamental ha sido presentada contra esta vasta organizacion de agentes del poder público y la estabilidad de sus funciones. Esta es, se dijo, formar en el Estado una especie de corporacion, una clase unida por intereses semejantes y por hábitos de espíritu enteramente parecidos.

¿En qué consiste esta pariedad? ¿Cuál es el lazo comun entre hombres que tienen ocupaciones diferentes, cuyo mérito y saber no se encuen-

tran en una misma senda, y que ni se conocen entre sí? ¿Cuál será ese espíritu de cuerpo que reunirá al magistrado y al administrador? Uno y otro han pasado su vida en el conocimiento y practica de las leyes; tienen la esperiencia de su aplicacion; han aprendido por sus relaciones con los hombres, á juzgarlos sin ilusion, y á no hacerse ideas quiméricas sobre la sociedad. En cuanto al interes comun, puede suponerse que le inclina á ello un sentimiento de preferencia por el órden establecido, por la forma actual del Estado. Este no puede ser motivo de desconfianza mas que á los ojos de aquellos hombres que pretenden que el objeto esencial de las deliberaciones públicas y de la libre discusion, es cambiar incesantemente las leyes y los poderes que rigen el pais.

Concediendo, por una exageracion calumniosa, que el espíritu de conservacion, entre los funcionarios públicos, se haga un privilegio ciego y esclusivo, seria acaso tan peligroso?

Por otra parte, es preciso conocer que ninguna opinion, ninguna disposicion de entendimiento puede reclamar el privilegio de ser siempre razonable y exento de errar. Así, la libertad y el bien público ordenan que todas las opiniones puedan ser representadas, y que se produzcan con igual título, porque entonces la discusion se establece bajo los diversos puntos de vista de

cada cuestion. La manifestacion de los diversos intereses es un elemento casi necesario para una deliberacion ilustrada y completa.

Suponiendo lo peor, las funciones públicas son una profesion; olvidemos que esta profesion es para el servicio del Estado, y que solo se ocupa del interes privado: las otras profesiones, las demas condiciones sociales no se han hecho sospechosas; se supone que ellas permiten á la conciencia ó al espíritu librarse de las sugerencias del interés, y por esta razon están admitidas á presentar su contingente de informes y buenas razones. El propietario no se halla escludido de la deliberacion sobre impuestos, el negociante vota sobre patentes, el fabricante sobre aduanas, el abogado sobre las leyes de los procedimientos judiciales, y el periodista sobre leyes de imprenta. Llevando hasta el extremo la desconfianza y el esclusivismo, se llegaria á una deliberacion abstracta é ignorante de los hechos prácticos, y no seria otra cosa que la deduccion absoluta y ciega de un principio único emanado de esta cuestion. Donde esto conduzca, cada uno lo sabe, y hoy mas que nunca. *Cave á consequentiariis* decía Leibniz.

Pero se asustan de ver formarse en el Estado una clase depositaria de la autoridad pública, y de cuyas funciones derivan una influencia pre-

ponderante y una superioridad de situación. No hay duda de que si el acceso à las diversas carreras se hubiese vedado ó hecho difícil, si para subir de un escalon á otro fuese necesario algun privilegio, entonces habria un justo motivo de queja, y podria decirse que la sociedad se hallaba mal reglamentada. Cuando por el contrario todo se halla dispuesto de modo que se favorece el desarrollo de las facultades intelectuales, y prodiga los medios de instruccion, con la puerta abierta para todas las carreras, y asequibles todas las posiciones, no se podrian atacar con razon las superioridades adquiridas en concurso abierto entre la igualdad.

Semejante gerarquía es el mismo orden social; entonces no ha sido impuesta, sino aceptada, no se halla sujeta á reglas precisas y puede ser de fácil acceso. Se presenta como un principio de emulacion: el progreso regular de la civilizacion, tanto como la difusion de las luces se aprovechan de ella. La sociedad no se encuentra clasificada en castas distintas, sino en condiciones diversas y graduales. Cada uno ve delante de sí un camino abierto por donde podrá caminar y adelantarse hácia un término probable: un premio se halla al alcance del desarrollo de las facultades intelectuales, á la actividad de carácter y á la prudencia en la conducta. Todo ciudadano, reconociéndose de hecho, superior á los unos,

é inferior á los otros, puede consentir en esta desigualdad compensada, que no ofende en nada la completa pariedad de derechos.

La igualdad ascendente mejora, elevándolas, las condiciones sociales; mientras que la igualdad hostil y envidiosa no tiende mas que al mal de los otros, olvidando aun su propio bien; en lugar de esa série continua que junta, formando un todo, á los ciudadanos de una nacion, ella los divide por la adersion de todo lo que tiende á elevarse, rompe la escala social, para no sufrir la pena de ver al mérito subir sus escalones, y aplica su tiránica inclinacion para detener el progreso general de la sociedad. Si le fuese dado arreglar esta sociedad á su gusto, haria de ella una China democrática.

Este deseo de nivelacion no es tan solo contra las desigualdades creadas por las funciones públicas. La misma inclinacion ha habido de trastornar y destruir la riqueza, los recuerdos de familia, el buen nombre, y todo lo adquirido y durable. Hemos podido ver por algunos hechos de otra época, en la cual este funesto sentimiento se hallaba menos extendido y menos aere que hoy, de qué modo escitaban el aborrecimiento las superioridades del génio y del talento, y bajo qué nivel pretendian hacerlas pasar. No era solo una rama de la gerarquía so-

cial la que se quería arrancar; se trataba de imponer en todas las cosas y por do quiera, la igualdad de hecho: la igualdad absoluta.

Semejante democracia que impide el libre vuelo de las facultades humanas, rehusándole emulación y recompensa, y que pesa en la misma balanza el voto de Montesquieu y el de su sastre, en nada difiere de los quiméricos ó furiosos sofismas que se intitulan opiniones socialistas. La democracia de los unos, es una sociedad decapitada, cuyos aristócratas serian ellos; y la sociedad de los otros es la supresion del derecho privado y de la voluntad individual; es la sociedad humana sujeta á la disciplina de un órden monástico ó de servidumbre; es la libertad del ciudadano absorbida en el poder social que ejercerian los fundadores ó directores de estas enbrutecidas asociaciones.

Levantemos el ostracismo de los servidores del Estado; no son ellos de peor condicion que los ciudadanos empleados con un interés privado en las diversas profesiones de la sociedad. Su posicion los recomienda á la confianza pública, su mérito ha sufrido una prueba preliminar, pertenecen ya á los negocios del pais, en su nombre se les ha conferido una autoridad, que emana de él, y se halla acostumbrado á reconocerla.

En consecuencia, si el interes general exige

que un gobierno bien arreglado el espíritu de conservacion, la esperiencia y la madurez sean llamadas á los consejos nacionales, es necesario no admirarse de que los funcionarios tengan lugar en él. Hay épocas y paises en los que esta mision ha sido confiada á representantes de la familia ó de la propiedad. Nosotros no hemos querido que estos dos grandes intereses de la sociedad fuesen defendidos contra tantos ataques por una magistratura hereditaria: se ha creido que en nombre del Estado y del interes general era como debia sostener la causa social. La cámara de los Pares se ha compuesto de hombres experimentados para las funciones públicas: no es este un pensamiento nuevo en Francia, fué propuesto en 1795.

En los Estados-Unidos el senado es elegido por la legislatura de cada Estado, de modo que representa el poder público de las diferentes porciones del territorio. En lugar de atribuir esclusivamente la elegibilidad á los ciudadanos que sirvan ó hayan servido funciones públicas, se ha conferido especialmente á los cuerpos constitutivos el derecho de elegir la cámara de senadores. Tanto en una combinacion como en la otra, es buscar entre los magistrados las garantías del espíritu de conservacion.

En el momento en que fué discutida la Constitucion de los Estados-Unidos, John C. Adams

presentó una memoria en la cual trataba de las mas grandes cuestiones de la política interior del país. No era su temor ver nacer una aristocracia que reclamase la influencia y el poder en virtud de recuerdos y tradiciones. La América no se hallaba espuesta tan pronto á ese peligro. Temia otra aristocracia que le parecia peligrosa. En una asamblea única, emanando de un mismo principio y de una misma eleccion, podia un partido apoderarse de la mayoría, y mantenerse en ella por largo tiempo. Y de este modo, segun él, se formaria la aristocracia mas amenazadora para la libertad. Decia:

“La grande obecion que se puede hacer á  
 “ las monarquías absolutas, no es precisamente  
 “ estar sostenidas por una subordinacion de ran-  
 “ gos, porque así esta diferencia de rangos, co-  
 “ mo la de oficios, es la que mantiene á los go-  
 “ biernos, aun democráticos.”

No tiene duda que lo que mas se debe pre-  
 caer, es de un mecanismo constitucional por el cual  
 los hombres de un partido puedan adquirir ó con-  
 quistar la predominancia ni dividida ni contrape-  
 sada en un cuerpo político, é investida por con-  
 siguiente de la soberanía absoluta: esto seria la  
 tiranía ejercida por uno ó por muchos.

Una gerarquía libre y natural es la garantía  
 del hombre y de la libertad. Este pensamiento  
 se encuentra en todos los hombres que han re-

flexionado seriamente en la constitucion social.  
 M. Sieyes se hallaba siempre preocupado con  
 ella. En el mismo sentido escribió Condorcet:  
 “No se puede escoger mas que entre la monar-  
 “ quía, la aristocracia ó la anarquía.”

De la propiedad

La propiedad fue el elemento el primer objeto  
 de una sociedad formada por hombres libres  
 ellos podían arguir por el presente y para lo  
 futuro la posesion de su habilidad y capacidad  
 individualmente. La ocupacion habitual y estéril  
 de una porcion de terreno no podia darles una  
 idea de este derecho; esta porcion no les era  
 apropiada verdaderamente, y no tenían en con-  
 ciencia su justa posesion, hasta después que lo  
 cultivaban libre y voluntariamente. Así como