

LECCION IX

Distribucion de las funciones del poder entre el gobierno nacional y gobiernos locales.

Acabamos de ver, por razones deducidas de la naturaleza del hombre, y de la experiencia realizada en los pueblos mas adelantados, que la democracia representativa es la que realiza el ideal de la mejor forma de gobierno, porque dando á los miembros de la sociedad política intervencion en los negocios comunes, es la que mas eficazmente propende al cultivo y empleo de aquellas de sus cualidades que pueden contribuir al aumento del bien social, y á impedir la deterioracion del que se posee. Al mismo tiempo que hemos demostrado esto, hemos dicho tambien que esta especie de gobierno era la que prestaba facilidad para poner limites convenientes al ejercicio del poder; y dar así garantías á todos los miembros de la comunidad de que su accion se concretará á los determinados fines para que es instituido. Resolver esta última parte del problema de constituir un gobierno, es la tarea mas difícil de los que se consagran al estudio de la filosofía política; y esta cuestion ha ocupado por muchos siglos á los mas ilustres pensadores, desde Aristóteles hasta nuestros dias. Pero por fortuna, en los últimos ochenta años, se han hecho experimentos, con tan felices resultados, de una combinacion que, en cuanto es humanamente posible, deja satisfecha esta necesidad social, que podemos establecer hoy con confianza, los principios que pueden guiarnos para combinar un plan de organizacion de la sociedad y el gobierno que, si no evita del todo, hace por lo menos muy remotos los riesgos de que este pueda abusar del poder que la sociedad le delega para administrar sus negocios comunes.

Tres medios se han puesto en práctica, formando todos parte

de un mismo plan, para resolver satisfactoriamente este problema: 1º distribuir las funciones del poder entre un gobierno general, para regir los negocios é intereses comunes de una nacion, y gobiernos locales que atiendan á los negocios é intereses que sean peculiares de cada grupo de asociados establecidos en las secciones diferentes del territorio nacional: 2º dividir en diferentes departamentos las varias funciones del poder que haya de ejercer el gobierno; y 3º hacer responsables para con el pueblo á los que ejerzan el poder que este les ha delegado para regir la comunidad. Tócanos ahora examinar el primer punto.

En las primitivas sociedades políticas, en las ciudades-Estados de Grecia y de Roma, la extension del Estado era tan pequeña que no habia necesidad de distribuir el poder entre un gobierno general y gobiernos seccionales: un solo gobierno podia reglar todos los negocios del Atica, de la Laconia, de Tebas, de Roma, porque el Estado era pequeño, á todo podia atenderse, y los gobiernos democráticos que existían podian funcionar perfectamente, sin necesidad de distribuir el poder entre diferentes jurisdicciones. La creacion de un gobierno que rigiese los negocios comunes de diferentes localidades, que tenian sus gobiernos propios, no vino, sino cuando la necesidad de defenderse de un enemigo comun, ó de emprender conquistas para las cuales cada uno se consideraba demasiado débil, las hizo unirse y establecer una autoridad que reglase sus operaciones comunes. Tal fué el origen de la confederacion de las ciudades de la Beocia, de la Acaya, de la Laconia, de la Etolia, que han servido despues de modelo á otras confederaciones ¹.

¹ No menciono la liga anfictiónica, aunque los autores del *Federalista* y M. de Tocqueville se refieren á ella como uno de los ejemplos del gobierno federal, porque el consejo anfictiónico nunca tuvo ningun carácter político. Era una institucion puramente de carácter religioso, parecida á un concilio ecuménico católico, ó á un sinodo protestante anglicano, como lo observa Freeman en el capitulo 2º de su *Historia del gobierno federal*, Londres, 1865. Al pié de él se encuentra la siguiente nota:

« Sobre esta materia del consejo anfictiónico debe leerse de todos modos el número 18 del *Federalista*. Es claro que los autores Madison y Hamilton no tenían la menor idea de la verdadera naturaleza de la institucion; pero es muy curioso ver la gran sagacidad política con que los autores luchan contra su total ignorancia de los hechos. Ellos eran bastante políticos para

Pero si esta especie de organizacion política debe tal vez su origen solo á consideraciones relativas á la defensa exterior, en los tiempos modernos se ha comprendido que ella era tambien adaptable á una vasta sociedad, para fines de administracion interna: y se ha aplicado con mas ó menos extension en todos los Estados civilizados. El plan se halla hoy justificado por ejemplos prácticos, que confirman plenamente los argumentos en favor de él, que se deducen de la naturaleza misma de las cosas, y que nos servirán para apoyar la doctrina que vamos á exponer en esta leccion. Los Estados-Unidos, sobre todo, nos suministran abundantes razones de esta especie, para fijar nuestros principios.

Es indudable que en todo Estado que exceda de los limites de las ciudades-Estados de la Grecia, ó de Roma, y ocupe un vasto territorio, habrá necesidad de atender á intereses tan diversos como son diferentes los grupos de habitantes que pueblen las secciones de este. Y aun cuando no haya diferencia entre esos intereses, es siempre evidente que ellos serán tanto mejor atendidos por el gobierno que se establezca para reglarlos y manejarlos, cuanto mas certidumbre haya de que aquellos mas inmediatamente interesados en su buen manejo ejerzan un control eficiente sobre las operaciones de ese gobierno, y de que puedan hacer efectiva la responsabilidad de los que desempeñan las funciones públicas. Ahora bien, á medida que es mayor la distancia á que el gobierno se halla de los gobernados, mas grande es la dificultad de ejercer ese control y hacer efectiva la responsabilidad; y disminuye, si no desaparece del todo, la probabilidad de que los intereses locales sean bien administrados. Es esta una

ver la absoluta nulidad política del consejo en la historia griega; pero no eran bastante instruidos para saber que él jamás pretendió realmente tener ningun carácter de que pudiese esperarse otra cosa que una completa nulidad política. Son muy ingeniosos algunos de los comentarios é ilustraciones particulares que hacen.

« Parece que M. de Tocqueville tambien ha entendido mal la naturaleza del consejo anfictiónico. Compara la posicion de Filipo, como ejecutor de los decretos anfictiónicos con la preponderancia de la provincia de Holanda en la confederacion holandesa. La posicion de Filipo era realmente la misma que la de Felipe de Francia, cuando por comision del Papa Inocencio emprendió rescatar el reino de Inglaterra de las manos del sacrilego Juan. »

consideracion poderosa para la creacion de jurisdicciones locales, con poderes suficientes para atender á los negocios é intereses de cada localidad, y no hay un solo país civilizado el dia de hoy, en que no se haya establecido alguna combinacion de esta especie, mas ó menos perfecta.

« Una division territorial del Estado, de una clase cualquiera, es un arreglo conocido á toda nacion civilizada. Aun los gobiernos mas centralizados no han podido prescindir de ello, siendo el único medio por el cual la autoridad pública puede estar al mismo tiempo presente en todas partes. El principio sobre el cual estaba fundada originariamente la division era muy diferente de lo que es ahora. Muchos de los Estados europeos estaban en un tiempo divididos en baronías feudales. Tiempo ha que esos gobiernos inferiores desaparecieron; ahora están refundidos en un gobierno consolidado. Pero en su lugar se han constituido otras divisiones, conocidas, ya sea como departamentos, ó como círculos ó ciudades. Estos distritos ocupan algunas veces la misma tierra que antes constituia el dominio de la soberanía feudal. La casualidad ha determinado la extension, no el uso de ellos. Cuando la autoridad del gobierno central era débil, estas jurisdicciones inferiores usurpaban casi todo el poder; ahora que la autoridad es fuerte, sirven para conducirlo á todas las partes del país.

« Pero el principio de que depende esta division es muy diferente en los diversos países, aun el dia de hoy. En algunos, el poder que se mueve en estos pequeños compartimientos, fluye del gobierno central como de su fuente. En otros, la autoridad central es ella misma la criatura de los gobiernos menores, y despues del establecimiento de aquella, estos continuan ejerciendo la mayor parte del poder que originariamente les pertenecia. Los Estados-Unidos dan el ejemplo mas perfecto de este plan. Circunstancias accidentales dieron origen á él: los Estados eran soberanias independientes cuando se formó la Constitucion federal; de manera que no puede adoptarse precisamente este arreglo en donde todas las partes de la sociedad están fundidas

¹ Grimke. *Naturaleza y tendencia de las instituciones libres.*

en una comunidad homogénea. Pero ningún problema es tan interesante como el de determinar hasta dónde es posible introducir el principio de este plan en toda comunidad política, tenga ó no la forma confederada. Importa averiguar esto, no solo porque este arreglo conduce á una mas conveniente y eficaz administracion de los negocios públicos, sino porque es dudoso que las instituciones libres puedan conservarse en un Estado de considerable extension, á menos que se adopte este arreglo. El establecimiento de jurisdicciones locales, da una nueva direccion á todo el curso de la legislacion. El gobierno civil es solamente una generalizacion de los principios sobre los cuales son conducidos los negocios de la sociedad. Pero la generalizacion puede llevarse á tal extension, que nos haga perder de vista muchos intereses que, aunque capaces de generalizacion, no pueden ser todos colocados en una misma clase. Efectuando una separacion de aquellos intereses que son comunes á toda la sociedad, de los que son locales ó seccionales, se ponen estos á la vista distintamente, y se compele á la opinion pública á fijarse en ellos.

« En muchos paises, los legisladores se han ocupado exclusivamente en esas grandes y graves cuestiones que promueven el engrandecimiento de la nacion mas bien que su sólida prosperidad. Este hecho hizo impresion aun al emperador Carlo-Magno, y dió lugar á que hiciese la famosa declaracion, de que es imposible para un gobierno central ejercer la superintendencia de los negocios de una extensa comunidad. Los principes se atreven bastantes veces, á decir la verdad, cuando están colocados en una situacion que no les obligue á obrar segun ella. Pero lo que era una verdad en una época tan remota como el siglo ix, cuando por todas partes la sociedad se hallaba en una ruda condicion, tiene que ser todavía mas verdadero en el siglo xix: porque los negocios de todo Estado civilizado han llegado á ser tan complicados y minuciosos, que no pueden ser administrados con la pericia y habilidad necesarias meramente por una legislatura central. La conveniencia sola aconseja la propiedad de una division territorial, y la creacion de jurisdicciones domésticas, si no tan

extensas como la de Escocia é Irlanda antes de la union con Inglaterra, si mucho mas que la de los departamentos de Francia.

« Pero lo que al principio puede ser una regla de conveniencia, conduce directamente á consecuencias de mayor importancia. Establece las bases del gran principio de la distribucion del poder, y concilia dos cualidades aparentemente opuestas — la libertad popular, con el vigor y la eficacia en el gobierno. Si en los Estados Unidos no hubiese jurisdicciones domésticas, que presiden sobre los intereses locales, el gobierno solamente seria republicano en la forma, á pesar de que el modo de elegir los empleados públicos sea muy republicano.

« No conozco nada mas calculado para ocupar la atencion de un pensador filósofo, asi como de un amigo de la libertad, que el nuevo carácter impreso á los negocios legislativos en los Estados Unidos. Los gobiernos de los Estados se concretan exclusivamente al cuidado de los intereses locales; y esta completa separacion de aquellos intereses de todo lo que pertenece á la administracion nacional, hace que sean mejor estudiados y apreciados que lo serian de otra manera. No hay seguridad de que la legislacion sea para el pueblo, á menos que ella se produzca por y por medio del pueblo; ni hay garantía de que se produzca por y por medio del pueblo, á menos que las materias de legislacion se pongan tan cerca, que sean asunto de inmediato interés y constante observacion.

« Las legislaturas de los Estados americanos se han aplicado mas efectiva y diligentemente al cuidado de los intereses sustanciales del pueblo, que lo que una sola legislatura ha estado nunca en capacidad de hacerlo en ningun otro pais. Si hay motivo de queja, es mas bien por exceso que por falta de legislacion. Pero es imposible tener lo bastante de alguna cosa buena, sin exponerse á tener tambien algo superfluo. La experiencia que, en donde se establece el sistema representativo, llega á ser un gran maestro, corregirá este defecto.

« Supongamos que, por término medio, un mes es suficiente para las sesiones legislativas de los Estados, y que la legislatura nacional emplea cinco. Se necesitarian entonces treinta y cuatro

meses para legislar ventajosamente respecto de los intereses nacionales y locales — un período tres veces igual á un año. En la Gran Bretaña, con una poblacion considerablemente mayor que la de los Estados Unidos, el Parlamento tiene sesiones, por término medio, durante seis meses. Aunque hagamos concesiones por la pérdida de tiempo de las legislaturas americanas, y por el hecho de que los Estados Unidos son el país que se halla en mayor progreso que cualquier otro, todavía es evidente que el tiempo empleado por la legislatura británica, es enteramente demasiado corto para que pueda bastar á una administración eficaz de los intereses públicos, en el sentido en que ahora se entiende esta palabra. Si el país fuese mas extenso, y la población mayor, todavía los seis meses parecerían insuficientes. La necesidad estrecharía los negocios públicos dentro de ese corto espacio de tiempo, y el público se acostumbraría á él, como el período natural y razonable. El defecto depende de tener una sola legislatura para presidir sobre los intereses de veinte y siete millones de almas. No se apercibirán del defecto, mientras continúe existiendo el sistema; porque el espíritu humano tiene una ductilidad admirable para acomodarse á cualquiera especie de hábitos que se han apoderado de él.

« Para una comunidad unida, puede ser inconveniente erigir un gobierno, y despues despedazar la autoridad pública, distribuyéndola entre un número de gobiernos menores. No hay, sin embargo, inconsecuencia en hacerlo, si este plan es el resultado de la economía de la sociedad. En todas partes puede discernirse el principio sobre que está fundado este plan, aun en aquellos gobiernos que están mas firmemente consolidados. Los departamentos de Francia, las ciudades incorporadas de la Gran Bretaña, son en realidad gobiernos menores incluidos dentro del gobierno supremo. Y no queda por resolver otra cuestion, sino la de si puede seguirse ventajosamente el principio mas allá en donde existe el gobierno constitucional; sin atender á si el Estado es ó no compuesto de diferentes miembros.

« Un pueblo que constituye una comunidad indivisa, poseería sobre los Estados Unidos una ventaja para adoptar el plan de es-

tos: que siendo la creacion de soberanías locales la obra del todo en vez de serlo de las partes, habria menos riesgo de que estas ejerciesen una influencia perturbadora sobre la autoridad central. Estamos tan acostumbrados á ver el gobierno americano como un sistema *sui generis*, que deriva su significacion y utilidad de la existencia originariamente independiente de las partes, que se supone que ningun sistema que tenga analogia con él, es practicable en cualquiera otra comunidad. El espíritu se halla tan habituado á considerar la causa y el efecto en el orden preciso en que primero se presentaron, que es difícil romper la asociacion, y aplicar nuestra experiencia, en donde el principio es el mismo y solo las circunstancias colaterales son diferentes.

« Es bastante claro que el carácter independiente de los Estados no podría conservarse, si no tuviesen poder para manejar sus intereses domésticos; pero estos intereses no adquieren tal carácter en consecuencia de la forma federal del gobierno. Habria la misma razon para considerarlos como domésticos, aunque no se hubiese creado semejante gobierno. En otros términos, si la república americana hubiese constituido originariamente una comunidad homogénea, la autoridad central habria sido completamente inadecuada para el manejo de esos intereses, á menos que hubiese distribuido poderes entre una série de jurisdicciones locales, no exactamente los mismos, sino semejantes á los que ahora existen. El efecto del progreso de la civilizacion, no es disminuir, sino aumentar desmesuradamente el total de los negocios de la sociedad; y á menos que el poder se distribuya juiciosa y sabiamente entre una clase de gobiernos menores, las instituciones, aunque hayan sido modeladas cuidadosamente al principio, deben en último resultado abismarse bajo el inmenso poder condensado en un gobierno único. El ejemplo que presentan los Estados americanos es, por lo mismo, de gran valor, principalmente no porque prueba la utilidad de la forma federal de gobierno, sino porque nos enseña que, para mantener las instituciones libres en su verdadero espíritu, es necesario hacer una extensa distribucion del poder de la sociedad: y esto sin ninguna

consideracion á las circunstancias que dieron origen á la formacion del gobierno. Lo que con esto se nos presenta á la vista, es un gran problema de filosofia politica, no una mera cuestion incidental en la historia de una clase particular de instituciones.

« Un plan en muchos respectos parecido al americano, prevaleció aun en el gobierno consolidado de Francia, mucho tiempo despues de extinguidas las soberanias feudales, y ya tan tarde como el reinado de Luis XV. Las legislaturas provinciales, ó Estados particulares, como eran llamadas para distinguir las de los Estados generales, ó Congreso nacional, poseian poderes locales muy considerables. Independientemente de la inferior civilizacion de la Francia, cuando existia aquel sistema, comparada con la de los Estados Unidos, por lo cual no funcionaba tan bien, habia varios vicios que lo acompañaban. Basta mencionar dos : 1º la muy imperfecta responsabilidad de los miembros de aquellas legislaturas para con sus constituyentes ; y 2º el poder que, despues de la abolicion de los Estados generales, adquirieron, si á la verdad no lo tenian antes, de votar dinero para los gastos del reino, y no solamente el que era necesario para cubrir los gastos provinciales.

« El mismo plan existió en las diez provincias de Flandes, cuando eran parte del imperio austriaco ; y aun está mas firmemente establecido en las monarquias holandesa y belga, á pesar del limitado territorio de cada una de ellas. Si en las dos últimas no funciona el sistema con la misma precision que en los Estados Unidos, no es culpa de él, sino de la defectiva base de representacion, y de la imperfecta responsabilidad de los empleados provinciales á la poblacion local.

« Es infundada la opinion de que la existencia de estas jurisdicciones locales debilita la fuerza de la autoridad central. Al contrario, esta se halla menos embarazada en la administracion de los intereses nacionales. Es evidente que la formacion de un sistema de gobiernos menores constituye una deduccion de la masa del poder, que de otra manera estaria depositada en el gobierno central. Pero precisamente es con tal objeto que se crean

esos gobiernos menores. Sin embargo, como la esfera dentro de la cual este se mueve, se halla distintamente definida, y los deberes que se le imponen son mas sencillos que antes, queda en aptitud de obrar con mas prontitud y energia ; así como el hombre que intenta realizar un importante designio, y cuya atencion no es distraida por otros objetos, si deja de curarse de estos, puede proseguir el otro sin interrupcion.

« Un gobierno central, armado de extensos poderes, necesita mas de freno que de provocativos para el ejercicio de su autoridad ; y si el establecimiento de gobiernos locales da mayor fuerza á la opinion pública, y suscita obstáculos al ejercicio de demasiado poder, no es menos precioso por este motivo. He oido á muchas personas manifestar asombro por la admirable energia con que el gobierno británico prosiguió las guerras que nacieron de la revolucion francesa ; pero si los gastos se hubiesen hecho con impuestos, y no se hubiese recurrido á empréstitos, el pueblo habria visto que sus intereses sustanciales se hallaban en oposicion directa á las empresas del gobierno. Es porque este hecho no estaba á su vista, que fueron sostenidas con tanto entusiasmo. El justo temor de la impopularidad, habria impedido á los hombres públicos embarcarse en tan innecesaria contienda. Y aunque algunas personas de muy elevadas nociones puedan ver este temor como un enervante del poder del gobierno, sin embargo, solamente lo habria sido para hacer fuerte al pueblo. Este obstáculo ha habido siempre para que el gobierno americano persiga empresas semejantes, y el simple efecto de él ha sido elevar el poder y la prosperidad nacional á un grado que no tiene absolutamente precedente. Y, sin embargo, en una guerra necesaria, no hay gobierno que pueda ser apoyado con tanto entusiasmo, y que pueda mostrar tanto poder, como el de los Estados Unidos¹. De cien guerras que hayan tenido lugar, mas de noventa y nueve han sido injustas y sin provecho. Por consiguiente, si el mecanismo de un sistema de gobiernos locales

¹ Doce años despues que Grimke escribia estas palabras, la guerra con los esclavistas del Sur de la Union, ha demostrado su exactitud con un resultado espléndido.

contribuye indirectamente á defender la voluntad popular por todas partes del país, y á desarmar al gobierno central del poder de hacer daño, es un motivo mas para que merezca nuestra admiracion.

« Pero hay otro aspecto de las grandes ventajas de aquel sistema, en que tal vez no se piensa. Mantener la autoridad pública en el interior, inculcar una general obediencia á las leyes, es el objeto principal — el fin ciertamente del gobierno civil. Si esto se consigue, todo lo demas va bien. Mas el sistema de gobiernos locales contribuye directamente á promover este fin; pone la autoridad de las leyes mas cerca de cada uno. El gobierno que debe conservar el orden no está á una gran distancia — no es visto con ojo enemigo — como si estuviese constantemente interviniendo en los intereses de un pueblo con quien no tiene simpatia directa. Por el contrario, cada individuo siente como si estuviese rodeado por una autoridad, en la creacion de la cual tiene él mismo una parte, y que, sin embargo, es de un modo ú otro mas vigilante, activa, é imperativa que cualquier otra.

« Así, de la manera que la familia y la escuela educan al hombre, para lanzarlo despues al mundo, así los gobiernos locales crean una especie de disciplina moral en una escala mucho mas extensa. Educan su mismo pueblo en la obediencia á las leyes, y despues se lo entregan al gobierno nacional. La autoridad de este, en vez de debilitarse, se redobra con esta disciplina preparatoria.

« Otra ventaja de los gobiernos locales es, que impiden el que partidos geográficos ejerzan una influencia desordenada en los consejos nacionales. En todo país de una considerable extension, aparecerán necesariamente partidos de esta clase. No puede desearse extinguirlos, sino solamente tenerlos á una distancia, desde la cual puedan oírse sus razonamientos, pero no sentirse sus pasiones. Creando jurisdicciones locales, estos partidos geográficos quedan encerrados dentro de límites geográficos, y no hay lugar á que vengan á estar en colision perpetua en el corazón del gobierno. Aunque tales partidos existan actualmente en la arena del Congreso americano, habrian, sin embargo, desplegado un frente

mucho mas formidable, si no existiesen los gobiernos locales; y ó habrian puesto en peligro la integridad de la union, ó la existencia de las instituciones libres. A la asamblea legislativa se le ha cercenado así una gran suma de poder legislativo, y se la ha confinado dentro de límites tan claramente definidos, que no solamente es innócuca, sino que produce una sábia y ordenada administracion de los intereses públicos. Aunque la Gran Bretaña es de poca extension, comparada con los Estados Unidos, sin embargo, si cuando tuvo lugar la union de la Escocia, no se hubiese asegurado á esta para siempre sus instituciones civiles y eclesiásticas, al instante habrian aparecido partidos geográficos, y tenido una fatal influencia sobre la prosperidad pública. A pesar de que se abolió la legislatura separada de la Escocia, el efecto de la union fué declarar todos sus actos anteriores permanentes, y compeler así toda la legislacion futura á ser conforme á ellos. Por falta de esta sábia precaucion, cuando tuvo lugar la reunion de la Irlanda, un formidable partido geográfico se ha mantenido vivo en aquella isla, con grandes inconvenientes para ambos países, produciendo disgustos y odios que no se curarán hasta que la Inglaterra consienta en ser justa con la Irlanda, ó sea obligada á ello. »

Pudiera tal vez decirse que la revolucion hecha por el partido esclavista en los Estados Unidos, en 1861, desmiente la doctrina de Grimke respecto de la imposibilidad en que se pone á los partidos geográficos de tener una influencia desordenada en los consejos nacionales, y es necesario que veamos si hay razon para dar alguna fuerza á los argumentos que, fundados en este hecho, pudieran hacerse en contra del sistema de los gobiernos locales. Es verdad que el partido esclavista era un partido que podia considerarse confinado á ciertos límites, si hubiésemos de atenernos á las disposiciones legislativas que determinaban la zona en que era permitido mantener la institucion de la esclavitud. Pero, en realidad, por la naturaleza de tal institucion, que era un contrasentido en la forma de sociedad á que servia de base el bill de derechos de la Constitucion federal y de las de los Estados, estaba en completo desacuerdo con el sistema de gobierno