

## CAPITULO V.

### EL SELF-GOVERNMENT Y LA SELF-ADMINISTRACION.

1. Los Ingleses y los Americanos del Norte están muy orgullosos con su *Selfgovernment*. Vanagloriarse los Ingleses de haber sido los primeros que lo han comprendido y aplicado; los Norte-americanos de haberle desarrollado racionalmente. El *Selfgovernment* de los primeros tiene un carácter aristocrático; la *gentry* juega en él un papel principal. El de los segundos es más bien democrático, y es ejercido por los ciudadanos en general.

La palabra y la noción proceden directamente de los pueblos Anglo-sajones; la lengua alemana no tiene una expresión que corresponda exactamente á la inglesa, pues *Selbstregierung* y *Selbsterwaltung* tienen un sentido más limitado y ménos preciso, y nuestros publicistas se sirven de ellas en sentidos muy diversos.

Para los Ingleses y los Americanos el *Selfgovernment*, lejos de oponerse necesariamente al gobierno del Estado, significa generalmente un modo ó una clase determinada de gobierno y de administración del Estado; y la misma constitución puede merecer este calificativo, cuando admite la aristocracia ó los ciudadanos á tomar parte en el gobierno. Así, pues, el parlamento inglés y el congreso americano son dos instituciones de *Selfgovernment*; los ministros ingleses, emanación de la mayoría del parlamento, y el presidente elegido de la Union son también sus órganos, lo mismo sucede con el *jury* y con la administración de la policía por los *jueces de paz*. La expresión se aplica igualmente á las asociaciones, á las sociedades, á las corporaciones de todo género, cuando sus miembros las reglamentan y las administran libremente.

Lo que oponen al *Selfgovernment* es una organización y una administración impuesta desde arriba ó desde fuera; un sistema en que la *autoridad magistral de los funcionarios de profesion* es la única que decide, sin el concurso de los funcionarios civiles honoríficos ó de una representación. Así, por ejemplo, el ejército de Inglaterra y aun el de la misma América, no están organizados en la forma del *Selfgovernment*, porque esto sería peligroso para la unidad del mando militar y de la disciplina. La Iglesia tiene también su *Selfgovernment* allí donde sus miembros la ordenan y administran; pero la Iglesia Católica Romana no se halla en este caso; porque la autoridad del Pontífice es en ella absoluta, y ni los sacerdotes ni los legos pueden hacer más que obedecer, y lo mismo sucede con los conventos ó las órdenes religiosas. Por el contrario los municipios, las asociaciones de utilidad pública, los establecimientos de caridad, las sociedades de ferro-carriles y las asociaciones civiles, pueden tener, y tienen muchos su *Selfgovernment*.

Peró no toda actividad de los ciudadanos es un *Selfgovernment*: Los periódicos, los libros, las predicaciones, la opinión pública misma no son en manera alguna sus órganos, á pesar de su acción sobre la sociedad, de su independencia y de su libertad. El *Selfgovernment* supone una organización, una comunidad ordenada de miembros, y en lo anteriormente indicado no hallamos *directamente* más que la expresión de los sentimientos y de las voluntades individuales.

Comprendida de este modo, encierra la fórmula una tendencia á ayudarse *á sí* misma, republicana en el sentido antiguo de esta palabra. Los ciudadanos no quieren dejarse tratar como cosas, quieren concurrir á la gestión de los negocios, y tomar parte en el trabajo y en la responsabilidad, en los derechos y en los deberes.

En el fondo, la idea es la misma en Inglaterra y en los Estados-Unidos, pero difiere en su realización, pues el concurso se ejerce en aquélla por las clases elevadas, y en éstos por las clases populares.

Las instituciones inglesas ó americanas no pueden en modo alguno ser trasladadas íntegras á nuestro continente. Nosotros no tenemos ni una aristocracia comparable á la *gentry* inglesa, ni la atrevida iniciativa de los America-

nos; pero tambien podemos aplicar la idea esencial del *selfgovernment*, porque lo que la constituye en el Estado, organizado armónicamente, es la *participacion y el concurso activo de los ciudadanos* en todos los negocios comunes, públicos ó de corporacion, en oposicion á la *tutela autoritaria y burocrática de los funcionarios y de los magistrados*.

Los notables progresos del sistema representativo han infundido estas ideas en nuestros Estados europeos. El *Estado público libre*, es, en realidad, un *Selfgovernment*, por las atribuciones que da á los representantes de la nacion.

II. La expresion alemana *Selbstverwaltung*, se toma habitualmente en un sentido más limitado, pues se opone á *Selbstregierung*, que comprende la legislacion, el gobierno y la justicia, y se refiere sólo á la *administracion propiamente dicha* de la divisiones del Estado, provincias, círculos, distritos, asociaciones orgánicas del Estado.

Pero aún en esto se hallan poco acordes los publicistas alemanes:

a) Rudolf Gneist, que ha estudiado el régimen administrativo inglés mejor que otro alguno, define el *Selfgovernment*; «la mision orgánica del Estado y de la sociedad» (1), y lo encierra en un círculo estrecho, entre el gobierno general y la administracion privada ó las instituciones locales comunes ó asociaciones. En otros términos, las uniones de condados y las funciones de los jueces de paz, son, segun él, la expresion más clara del *Selfgovernment* inglés. Sin embargo, el autor concluye por colocar bajo el mismo nombre la *Selfadministracion de los comunes*, en cuanto se halla arreglada por el derecho público y por la ley, viniendo á ser de este modo centros grandes ó pequeños del *Selfgovernment* los condados, distritos, ciudades y aldeas.

Gneist hace notar que esta *Selfadministracion* inglesa, y en general toda *Selfadministracion* bien organizada, debe su origen y su carácter al Estado y no á las voluntades arbitrarias de la *sociedad*. En una palabra, el *Selfgovernment*, es, segun dicho autor, «la administracion del país en los distritos y en los municipios, con arreglo á las leyes y por funciones personales honoríficas, corriendo los gastos

(1) *Selfgovernment in England*, Berlin, 1871, § 7 y 147.

por cuenta de la hacienda municipal. El *Selfgovernment*, es siempre una creacion de la ley positiva, no un derecho consuetudinario.» El autor va primero hasta hallar un signo característico de *Selfgovernment* en el nombramiento de los jueces de paz por el rey (1). Por lo demás, reconoce que esta *Selfadministracion* se enlaza intimamente á la constitucion parlamentaria del reino; sostiene con firmeza que es su más seguro fundamento, y que sólo una *Selfadministracion* de este género puede hacer á la nacion capaz de tomar parte en el gobierno por medio de sus cámaras.

Gneist distingue perfectamente esta *Selfadministracion* pública, de la que pueda pertenecer á las asociaciones privadas de todas clases. Por último, deplora que el hábito de estas últimas de entregar la gestion y comprobacion de sus intereses á administradores elegidos, haya concluido por ejercer una funesta influencia en el Estado mismo, que ha sustituido muchos comisarios y administradores electivos, debilitando así el antiguo edificio del *Selfgovernment*, llevando la incertidumbre y la perturbacion hasta la administracion de policia.

b) Es indudable que es muy conveniente distinguir, como hace Gneist, la *Selfadministracion propiamente dicha*, del *Selfgovernment*, por una parte, y de la pura administracion privada, por otra, con tal que no se olviden los lazos íntimos que unen este *dominio intermedio* á su dos vecinos. Al decir que la *Selfadministracion* se funda sobre la *union de las relaciones constantes del Estado y de la sociedad*, expresa Gneist una idea muy fecunda. A ella pertenece la organizacion de los intereses comunales, de manera que asegura á la vez el reinado de la justicia, del orden, de la responsabilidad y de los deberes públicos, y el libre desarrollo de la inteligencia, del patriotismo y de las virtudes cí-

(1) R. Gneist, *die heutige englische Communalverfassung und Communalverwaltung, oder das system der Selfgovernment*, Berlin, 1860, § 129: «El principio del nombramiento real se ha conservado sin interrupcion desde la Edad Media para los *scherriffs*, los jueces de paz, los oficiales de la milicia, para todos los que tienen carácter judicial, y para las autoridades civiles. Domina en todo el antiguo *Selfgovernment*. Hasta el jurado mismo se funda en realidad en el nombramiento hecho por un funcionario real. Aunque son muy diversas las castas de las ciudades, ninguna de ellas confia el nombramiento del jurado á los electores del municipio, ni á un funcionario municipal electivo»

vicas. En general, sólo se ha tenido aquí en cuenta el elemento privado; Gneis na llamado justamente la atención sobre el elemento público.

Pero arrastrado por su sistema, ha dejado el célebre autor en la oscuridad lo que es lo principal: la actividad de los ciudadanos. ¿Cómo puede fundar en principio el Selfgovernment en el nombramiento real? ¿Pertenece ménos á éste los jueces de paz americanos, nombrados por el pueblo, que los ingleses? Aun en la misma Inglaterra no es el nombramiento real más que una forma de autorizacion, honorífica y distinguida. En el fondo son los ricos poseedores de feudos de la aristocrática *gentry* los que se designan á sí mismos, consagrándose á los negocios públicos, arreglándolos á sus expensas, voluntariamente y con arreglo á las tradiciones de su rango. La régia investidura que reciben es un resto del feudalismo antiguo, más bien que una aplicacion del *Selfgovernment*, pero la aristocracia inglesa es bastante prudente para dejarse consagrar por ella.

Por lo demás, el juez de paz inglés tiene un extenso poder de policía, y este poder pertenece esencialmente al Estado. La parte que se deja á la eleccion ó al nombramiento de la superioridad, depende, pues, de las constituciones, de las atribuciones, de las costumbres y de la educacion política y social. La *Selfadministracion* no será enteramente la misma bajo la república que bajo la monarquía.

b) Segun Lorenzo von Stein (1), la *Selfadministracion* no es un principio, sino un organismo, «el organismo permanente del poder ejecutivo;» por otra parte, su carácter es principalmente local: «da participacion de los ciudadanos en la administracion local, organismo independiente, que tiene su objeto, su funcion y su derecho propios,» hé aquí lo que la constituye. Esto equivale á restringirla y á ponerla bajo el poder del Estado, más aún que el mismo Gneist.

No hay duda que Stein tiene razon al considerar el concurso activo de los ciudadanos libres del municipio local, como la doble base de la *Selfadministracion*. En Alemania y Suiza, por lo ménos, se ha conservado, principalmente en el municipio, y en él se ha practicado constantemente, mientras que el bailiazgo y las divisiones algo extensas habian to-

(1) *Verwaltungslehre*, t. I, p. 360 y sig.

mado un carácter cada vez más marcado de administracion autoritaria ó de jurisdiccion.

El mismo Stein se ha visto obligado á abandonar este carácter local, evidentemente muy restringido, y abre una puerta peligrosa, entregándo, como lo hace, la *Selfadministracion* al poder ejecutivo. De este modo adquiere la autoridad pública sobre las relaciones sociales un poder que no la corresponde, y que amenaza la independencia de la iniciativa y de los movimientos individuales.

c) Herrmann Rösler (1) pasa al extremo opuesto, funda la *Selfadministracion* en la sociedad humana, y la sustrae, en cuanto es posible, á la policía del Estado. Desea que tenga universalidad y unidad, ó que se extienda armónicamente á todos los círculos sociales, y sea comprobada por los órganos centrales del Estado. No quiere una administracion completamente separada de éste: esto equivaldría á destruir el conjunto, á ir á la anarquía; pero reivindica de este modo la independencia de la *administracion social*: «En su esfera, debe imponerse esta clase de ley, por sí misma, sin sufrir ninguna influencia extraña, y con especialidad, no debe estar subordinada á la voluntad arbitraria y superior de los que se encuentran en el poder.» Segun Rösler, la responsabilidad de la administracion, sea ante los superiores gerárquicos ó ante la jurisdiccion central (Consejo de Estado, Tribunal de Cuentas, Tribunal Supremo administrativo), y un sistema ordenado de atribuciones y de competencia, son las cualidades esenciales de toda administracion; pero la *Selfadministracion* «es el ejercicio legítimo de la libertad social en todas las relaciones de la vida culta; da á los individuos cierta esfera de actividad, independiente y aún opuesta á los órganos de la administracion, y especialmente opuesta al Estado, y una influencia determinante sobre la composicion y la accion de los órganos administrativos.

Vése, pues, que Rösler pone de relieve las fuerzas virtuales de la sociedad; pero opone tambien, en vez de relacionar, la *Selfadministracion* al Estado. Gneist y Stein la subordinan excesivamente: Rösler la da una independencia amenazadora.

(1) *Das sociale Verwaltungsrecht*, t. I, Erlangen, 1872; § 16.

Diremos, para concluir:

1) La *Selfadministracion* puede, sin duda, distinguirse del *Selfgovernment* en el sentido de la distincion más general de la administracion y del gobierno; pero está en íntima conexion con un régimen público libre; sólo es posible en un Estado libre, y recíprocamente, administrándose á sí misma, es como una nacion se hace capaz de gobernarse á sí misma.

2) La *Selfadministracion* no se confunde con la *simple administracion privada* abandonada al arbitrio individual, sino que es ordenada por el Estado y reglamentada uniformemente por el derecho administrativo. En Inglaterra, hasta la ley entra en los menores detalles, por más que éste no sea un carácter necesario. En Alemania se fijan los detalles por Reales órdenes y por estatutos autónomos. Lo indispensable es la organizacion general por el Estado y la comprobacion del mismo.

3) La esencia de la *Selfadministracion*, es la actividad espontánea y el concurso ordenado de los ciudadanos en el sistema del Estado. Es, pues, la union de la sociedad y del Estado, de la libertad cívica y del poder público.

4) Es cierto que donde es principalmente activa es en las subdivisiones locales. En primer lugar, se ocupará el individuo de los intereses de su comunidad, despues de los de su canton ó distrito: pues cuando el cuadro se amplíe y se trate de un condado, de un departamento ó de una provincia, la cosa se hace mucho más difícil. Es posible, sin embargo, áun para todo un país, allí donde los intereses comunes exigen el concurso activo de los hombres más competentes, y los reúnen de todas las provincias.

5) La *Selfadministracion* se presenta bajo tres formas de organizacion pública y de ejercicio legal:

a) La entrega ó el abandono de ciertos poderes públicos á funcionarios civiles honoríficos, en lugar del nombramiento de funcionarios profesionales remunerados. Ejemplos: las funciones judiciales ó de policía de los jueces de paz ingleses ó americanos; las de los *Landrätthe*, en su principio al ménos; la jurisdiccion conciliadora de los jueces de paz franceses ó suizos.

b) La mision de las funciones profesionales de autoridad y de funciones honoríficas representativas, en una palabra, la administracion representativa; así sucede en

Francia con el Consejo de prefectura que rodea al prefecto; en Prusia, la comision de distrito con el *Landrätthe*; en Baden, el Consejo de distrito con el jefe de éste; en las grandes ciudades de Alemania, los Consejos con sus burgomaestres; y lo mismo, las comisiones de reclutamiento, compuestas de simples ciudadanos y oficiales, etc.

c) La eleccion libre hecha exclusivamente por los ciudadanos interesados, sin intervencion de la autoridad, sin mezcla de funcionarios nombrados por ella. Tales son en gran mayoría, las funciones municipales.

Estas tres formas se oponen con razon á la administracion puramente autoritaria por las funciones de profesion.

Pero la *Selfadministracion* no es buena para todo: un defecto de la Edad Media fué el de haberla admitido sin medida. Aun hoy mismo se puede difícilmente felicitar á los Ingleses y á los Americanos por haberle entregado toda la policía y la mayor parte de la administracion inferior de justicia; los sistemas de Francia y de Alemania, que los confían principalmente á los magistrados profesionales de una educacion esmerada, son preferibles en muchos puntos.

Por lo ménos se necesita en toda *Selfadministracion*:

a) Que los ciudadanos que administran sean personalmente capaces; que tengan, por consiguiente, una educacion que responda á su mision;

b) Que sean moralmente capaces, por un verdadero sentimiento de sus deberes, y por el afecto á la cosa pública y las virtudes del ciudadano.

c) Que su posicion privada les deje tiempo suficiente.

Ahora bien, estas cualidades no son en ningun país patrimonio del mayor número, sino que pertenecen á las minorías. Así, pues, la *Selfadministracion* es ménos una institucion democrática que aristocrática. Los asuntos sencillos, que no exigen educacion, tiempo, ni virtud cívica determinada, son los únicos que pueden confiarse á las clases numerosas.

Por último, la *Selfadministracion* es, á su vez, insuficiente para los negocios que exigen una educacion profesional, científica ó técnica, y que absorben constantemente las fuerzas de un hombre. Son necesarios para esto funcionarios profesionales.

La *Selfadministracion* no tiene, en resúmen, más que un

valor relativo y una esfera restringida. Puede ser más ó ménos extensa, segun la cultura, las costumbres, el carácter, la distribución de las fortunas y las condiciones económicas; pero es muy recomendable, en los límites indicados, en una nación que cuente con muchos ciudadanos capaces, ricos y patriotas.

## LIBRO TERCERO.

### LA NATURALEZA HUMANA

COMO BASE DE LA POLÍTICA.

#### CAPITULO I.

##### LA RAZA Y EL INDIVIDUO (1).

El Estado tiene su fundamento último en las aptitudes y en las necesidades de nuestra naturaleza, existe para los hombres, y éstos son sus elementos constitutivos. La ciencia política debe, pues, estudiar ante todo la naturaleza humana.

*El hombre es un sér compuesto de un cuerpo y un alma, ó lo que es sinónimo para la mayor parte: el hombre es espíritu y materia.*

Esta gran distincion ha sido siempre y casi universalmente reconocida; para los unos, el alma es el elemento principal que toma de la materia sus órganos de accion, en su relacion con la naturaleza; para otros la materia es la fuente de los atributos del espíritu, la que produce el alma, y es condicion de su existencia. Los primeros explican el oido y la vista por la fuerza de la percepcion que existe en el alma humana, áun en la del sordo y el ciego de nacimiento; contestan los segundos que el pensamiento es una

(1) La importancia, poco notada hasta hoy, de la distincion psicologica de los dos conceptos de que se ocupa, y la novedad del asunto excusarán la demasiada extension que damos á este capítulo.