

La administracion de las asociaciones tiene un carácter intermedio. Descansa principalmente sobre la actividad privada de los asociados; pero es confiada á funcionarios sociales parecidos á los del Estado y remunerados, por lo comun, é inspeccionada por comisiones y consejos semejantes tambien á las autoridades públicas de inspeccion.

CAPITULO III.

CENTRALIZACION Y DESCENTRALIZACION.

Tomadas de la mecánica, indican estas dos fórmulas dos tendencias opuestas del sistema administrativo; la una que reúne todas las funciones en un jefe, desde donde se extienden hasta las extremidades, y la otra que reclama una independencia relativa de las divisiones orgánicas (1).

Esta terminología es poco feliz, puesto que las partes de una máquina no tienen ninguna independencia, ni áun relativa, y la fuerza que la pone en movimiento procede del exterior. En el Estado, por el contrario, lo mismo en el centro que en la circunferencia, hallamos hombres, es decir, inteligencia y libertad, siendo por lo tanto imposible en él una absoluta centralizacion, la cual sólo en apariencia existia aun en el mismo despotismo. El tiempo vése obligado á servirse de instrumentos humanos, y por consiguiente á confiar mucho, á veces excesivamente, en su propio esclavo, quien á pesar de obrar en nombre de otro, conserva necesariamente su naturaleza individual.

Pero no es ménos absurda una descentralizacion exclusiva, que rompería la unidad, y por lo tanto, el orden y el poder. El antiguo imperio alemán, sucumbía por una descentralizacion excesiva, cuando Francia sufría por plétora de centralizacion.

Es neserario, pues, combinar muchos principios y procurar reconocerlos en una justa relacion.

El uno da al conjunto *universalidad poder, energia, igualdad de derecho*; el otro da satisfaccion á la diversidad y á la libertad de los miembros, á las necesidades y á las costumbres locales, á la originalidad de las partes. Las libertades públicas no pueden existir sin una gran cantidad

(1). Véase *Vivien*, Estud. adm. T. I, tit. II, cap. 1.º, *De la Centralizacion*.

de descentralización y de selfadministración, y una nación no llega á la plenitud de su poder, sino cuando sabe reunir sus fuerzas dispersas y descentralizarlas para una acción común.

Esta oposición se presenta en todas las esferas de las funciones públicas, de la administración propiamente dicha, y de la selfadministración:

I. En la legislación. Con razón reclaman hoy todos los pueblos civilizados la unidad y la uniformidad del derecho, y por consiguiente, la centralización de la legislación. Un derecho uniforme es útil cuando las condiciones de la vida son las mismas. La autonomía que la Edad Media concedía á cada principado, ciudad ó villa, y aún á cada orden y á cada asociación producía una confusión tal, que dificultaba en todas partes el comercio general é impedía toda seguridad para cualquiera que saliese de los estrechos límites de su localidad.

Peró la uniformidad puede tener también sus exageraciones y perjudicar las relaciones jurídicas naturales, tan variadas en las esferas subordinada, llegando á veces á desconocer diferencias que tienen su fundamento en la naturaleza de las cosas. ¿Es necesario por ventura dar leyes idénticas á los municipios rurales y á los urbanos? ¿Se pueden confundir en las mismas reglas el derecho criminal común, y la disciplina y las penas militares, el derecho comercial y el derecho civil? ¿Deberán destruirse las costumbres naturales de ciertas plazas de comercio, y asimilar los países de costas, los montañosos y las vastas llanuras sin playas? Parece, pues, indispensable en todas partes una descentralización relativa (1).

Peró el sistema inglés, con sus leyes tan minuciosamente detalladas, no puede citarse como un modelo, á pesar de la opinión de muchos Ingleses y aún de nuestro Gneist que ven en él la condición esencial de una buena selfadministración. ¿Cómo podría tener conocimiento de la multitud de pequeños detalles de la administración el parlamento de un vasto reino? ¿No es esta una misión de los in-

(1). *Tocqueville*, Obras VIII, p. 322: «La uniformidad en las leyes secundarias, en vez de ser un bien, es casi siempre un mal, porque hay pocos países en que todas las partes puedan soportar la misma legislación hasta en los detalles».

teresados y de los administradores especiales? Estas leyes inglesas no son ni técnica ni prácticamente un modelo de legislación: no tienen claridad, ni flexibilidad, ni son fácilmente aplicables. La nación continental, y más especialmente la nación alemana de la *autonomía*, *selforganización*, en los límites de las leyes generales, es un correlativo necesario y legítimo de la *selfadministración*. En efecto, las diversas uniones secundarias, son las más aptas para reconocer las reglas de un gobierno. El Estado fijará las bases comunes del orden jurídico, y sus miembros orgánicos se moverán dentro de él con independencia y libertad. (1).

II. En la administración y sus diversos ramos:

a. El gobierno político, necesita ante todo, centralización, porque es necesario que reúna el poder del Estado, y que sea una su dirección. Sin embargo, conviene cierta descentralización, especialmente en el gobierno de posesiones ó de colonias muy distantes y de provincias no asimiladas.

b. Asimismo, la centralización es decididamente preponderante en la administración militar. Hay sin embargo, excepciones:

1). En la misma organización del ejército. En el sistema alemán, los regimientos se forman por distritos, los cuerpos de ejército por provincias ó principados, hallándose así reunidos y en relación los vecinos naturales. Esta descentralización aumenta la rapidez de los alistamientos, la emulación de las tropas y el espíritu de cuerpo. Francia, por el contrario, tiene un sistema centralizado, que sólo considera el espíritu nacional y mezcla los hombres y regimientos de todo el país.

2). Para los plenos poderes dados al general en jefe ó á otros oficiales encargados de una misión determinada. Una excesiva centralización, haría que todo dependiese del cuar-

(1). Brater, artículo «Centralización» en el *Statsvärterbch* de Bluntschli y Brater. «La descentralización de la Edad Media era mala, no porque el Estado había dejado á cada comarca el cuidado de sus asuntos, sino porque comprendía muy estrechamente su misión propia, y dejaba fuera de su acción cosas que le pertenecían esencialmente, ó se le relacionaban inmediatamente. Es verdad que esta unión es en parte el resultado de los progresos ulteriores de la cultura y de la economía».

tel general ó del consejo de guerra de la capital, con frecuencia muy distantes de los lugares.

c). Su policía está obligada á obrar en las especies y los detalles en muchos lugares diferentes; por lo tanto, será mejor descentralizarla, siendo quizá las únicas excepciones la alta policía que debe precaver los peligros generales, y la suprema vigilancia de la autoridad central. La policía se reparte entre las funciones intermediarias, y halla pequeños centros hasta en las subdivisiones locales y comunales, siendo muy fácil llegar á la descentralización. El poder de policía es esencialmente un poder del Estado, y por regla general debe ser ejercido por funcionarios gerárquicos de éste, y no puede abandonarse á los municipios, sino para los intereses puramente locales, como la vigilancia y la limpieza de las calles, la custodia de las propiedades rurales, etc. Una buena policía, necesita fuerzas materiales y morales que no puede ofrecer una localidad insignificante.

d). La centralización domina en la administración de la Hacienda. La gestión general debe estar centralizada, y lo mismo sucede con el sistema de los impuestos. Sin embargo, éste último no podría sin injusticia llegar á ser completamente uniforme y olvidar las diferencias reales de los territorios (de las colonias por ejemplo), de la ciudad, de los campos, y de las profesiones principales. Es pues indispensable, una descentralización relativa. La recaudación de los impuestos, hállese también por regla general organizada localmente.

e) La esfera de la cultura debe estar preferentemente descentralizada. Desde el centro, es sin duda, desde donde debe determinarse el conjunto de las relaciones de la Iglesia con el Estado, las leyes confesionales y de instrucción pública, las prestaciones debidas por los municipios, etc.; pero las instituciones de cultura sólo prosperan por la independencia de sus miembros, sacerdotes, profesores ó maestros. Para que den buenos frutos las escuelas populares, es necesario que se ocupen de ellas los ayuntamientos y los padres de familia, y por lo tanto que estén organizadas localmente. El Estado podrá nombrar los profesores de segunda enseñanza (gimnasios, escuelas reales ó profesionales), y los de estudios superiores, (universidades, escuelas políticas, escuelas de bellas artes); pero debe dejar una gran independencia á la dirección de las diversas escuelas, y sobre todo

á los profesores de la instrucción superior (1). Las universidades descentralizadas de Alemania, han salvado afortunadamente la ciencia alemana de los caprichos despóticos de ciertos príncipes, y han producido riquísimos frutos que no puede dar el sistema uniforme y centralizado de las universidades francesas;

f) La descentralización debe ser igualmente la regla en la *beneficencia pública*, porque para conocer y socorrer á los verdaderos pobres, es necesario estar en las localidades; sin embargo, en esto también debe evitarse un exagerado fraccionamiento. La beneficencia central ó intermediaria debe servir de apoyo á la local, siendo como es la ley que establece los principios del derecho y del socorro de los pobres.

g) En fin, en la economía es necesario distinguir las instituciones de interés general de las que sólo tienen un interés local. A las primeras pertenecen la moneda, las pesas y medidas, los caminos de hierro y las carreteras generales á las segundas, los caminos provinciales y vecinales, las calles de las ciudades, los acueductos, los canales de riego, los reglamentos sobre las construcciones urbanas, el alumbrado, las alhóndigas y mercados, etc. Las unas piden naturalmente la centralización, las otras la descentralización.

En resumen, la administración del Estado está más bien centralizada; la selfadministración, descentralizada. Las autoridades centrales miran siempre al bien del conjunto y conservan la unidad y armonía del derecho público general; las autoridades medias tienen una independencia relativa y se mueven según uno ú otro de estos principios; las autoridades locales, aunque subordinadas á las otras dos, tienen principalmente una misión descentralizadora.

(1) Francia ha descentralizado recientemente en estas materias por las leyes de 15 de Marzo de 1850 y 12 de Julio de 1875: la segunda abre demasiado la puerta á las influencias clericales.

CAPITULO IV.

IMPORTANCIA DE LAS FUNCIONES PROFESIONALES EN EL ESTADO MODERNO.

Las funciones profesionales son una creacion de la monarquía absoluta, que, teniendo necesidad de servidores permanentes, dóciles y capaces á la vez, sustituyó poco á poco los vasallos y gentes de servicio con una clase de hábiles funcionarios, ménos altivos y más flexibles, pero más instruidos y mejores administradores.

Desde entónces:

- a) La funcion fué esencialmente conferida en razon del mérito personal, sin consideracion al nacimiento ó al orden;
- b) Se exigió una prévia educacion universitaria;
- c) El príncipe nombró libremente á quien quiso: el funcionario era el servidor del príncipe y dependía de su gracia;
- d) Recibió un sueldo fijo, suficiente para mantener modestamente á su familia;
- e) Ciertas funciones, la de juez especialmente, adquirieron una posicion independiente y segura.

Estas funciones no eran hereditarias; pero los hijos seguían la carrera de los padres, y la comunidad de estudios, de instruccion, de profesion y áun de trato, acercaba á las personas. Así se formó en todo el continente un orden y familias de funcionarios bastante análogas á las nobles familias parlamentarias de Inglaterra, y la capacidad profesional y los empleos se transmitieron de hecho casi hereditariamente.

Esta orden llegó á ser poco á poco un poder que se impuso al mismo príncipe, no pudiendo ya el rey gobernar sin el consejo y auxilio de sus servidores. Su poder, en apariencia absoluto, había encontrado una barrera que cedía muy difícilmente y sólo merced á un violento esfuerzo.

Los funcionarios adquirieron por consecuencia un alto sentimiento de su dignidad, demandando y obteniendo al

fin generalmente una situacion al abrigo de los caprichos del príncipe. Se les reconoció derechos pragmáticos, lo que es, protegía contra las revocaciones arbitrarias y aseguraba su derecho al sueldo.

Bajo esta forma pasó este orden á la monarquía constitucional, la cual le era al principio tan poco simpática como á la mayoría de los príncipes. Los funcionarios veían con desagrado el nuevo poder de las cámaras, que no solamente les quitaban una parte de sus atribuciones, sino que también pretendían vigilarlos y pedirles cuentas. Como los príncipes, sólo cedieron á la necesidad; pero luego se han acomodado á las innovaciones, cuyas ventajas, así para su propia dignidad como para el país, han comprendido. En nuestros dias la mayor parte de ellos son constitucionales.

Los funcionarios actuales del continente son por regla general instruidos, activos, habituados á los negocios, celosos y respetables, y forman una clase distinguida y benemérita, cuyos servicios son útiles al Estado y á la sociedad.

Sin embargo, el funcionarismo profesional no deja de ofrecer sus peligros. Puede temerse en primer término que engendre una especie de casta, que se acostumbre á gobernar desde su despacho, sin conocimiento de las necesidades reales, segun las reglas de un formalismo rutinario, burocrática y áun despóticamente, oprimiendo la libertad privada por su manía de intervenir en todo.

Este antiguo peligro es menor en nuestros dias. La forma representativa obliga á los funcionarios á estar en frecuentes relaciones con los ciudadanos, evitando así su orgullo y su tiranía. Las funciones honoríficas, la selfadministracion, el procedimiento oral, la inspeccion de las autoridades superiores, de las cámaras y de la prensa, ejercen su accion contra la burocracia formalista; la libertad ampliamente asegurada por las leyes, y la responsabilidad de los funcionarios impiden igualmente una exagerada tutela y se oponen á la manía de gobernarlo todo.

Pero el peligro que hay que temer en nuestros dias, es la tiranía de los partidos. La forma representativa, dando á todos libertad política y participacion en el gobierno, ha desencadenado al mismo tiempo las rivalidades políticas y áun ha provocado á los partidos á la lucha. En Inglaterra sus jefes son los que forman directamente el ministerio; y si en Alemania no sucede lo mismo, el gabinete necesita contar

con la mayoría de las cámaras y obtener su apoyo. En toda la Europa occidental los ministros no pueden sostenerse mucho tiempo contra el partido dominante, ya á causa de su responsabilidad ante las cámaras, ya porque necesitan el asentimiento de estas para la votación de las leyes y de los presupuestos.

De aquí que:

a) El ministerio no puede ser responsable ante las cámaras en tanto que no esté seguro de sus subordinados. Si éstos pertenecen á un partido contrario y dificultan su política, la administración se halla dividida. Es pues, necesario que el ministerio restablezca por revocaciones la unidad política y la subordinación de sus agentes.

b) Pero esta necesidad produce fácilmente el grave peligro de la opresión de las minorías, y el Estado, en lugar de ser la unión de los partidos, no es más que la tiranía de uno de ellos.

Rudolf Gneist, insiste con razón sobre este punto, exagerándolo un poco. Para evitar aquel peligro propone que la ley reglamente las relaciones de los funcionarios con los particulares, y que una jurisdicción especial se encargue de proteger á toda persona, no sólomente en sus derechos privados, sino también en sus derechos públicos.

Estos medios son buenos; pero estas relaciones solamente pueden ser precisadas por unaley, habiendo muchos casos en que es preferible, por razón de las variadas necesidades de la vida, no encerrar la administración en reglas formales. Además, la vigilancia de los superiores y la apelación á ellos son con frecuencia insuficientes.

Yo preferiría distinguir aquí tres clases de funciones:

1.^a Las *funciones políticas de confianza* que representan la política del Estado ó que llevan su responsabilidad ante las cámaras. Aunque éstas se hallen también al servicio del Estado y no al de un partido, son conferidas directamente por la confianza del partido que ocupa el poder, con el cual debe contar el gobierno. Allí donde el gabinete está formado por jefes de partido, los ministros son miembros del parlamento y sus guías; y por el contrario, donde los ministros se eligen más bien de entre los funcionarios, no es indispensable que sean miembros del Parlamento, y aún es preferible que no lo sean; pero es necesario que estén en relación con los partidos, y no pueden mantenerse mucho

tiempo en el poder si pierden la confianza de las Cámaras.

Por consiguiente, estos funcionarios son mucho menos estables que los otros, y son siempre amovibles aunque sea intachable su conducta. La caída de la antigua mayoría parlamentaria lleva ordinariamente consigo un cambio del personal de las funciones políticas.

2.^a Por el contrario, otras funciones deben quedar alejadas de las luchas de los partidos, neutralizadas: tales son, en primer término, las de justicia. El juez debe no solamente ser imparcial, sino inspirar á todos confianza, manteniéndose apartado de las candentes luchas de la política; y es necesario que cada partido esté convencido de encontrarle siempre de parte del derecho y de la ley.

En la misma categoría colocamos las funciones *inferiores* de la policía y todos los destinos militares, los cuales no determinan la línea política que conviene seguir, sino que ejecutan las órdenes y las instrucciones recibidas.

Todos estos funcionarios neutros quedan, mientras cumplen sus deberes, al abrigo de las destituciones arbitrarias que lleva consigo un cambio político.

3.^a En fin, hay una tercera clase de empleos, tales como los técnicos y de cultura que no tienen poder ni autoridad (*ni imperium ni iurisdictio*), y que no toman parte alguna en la administración política del país, los cuales conservan, por consiguiente, como los particulares, su plena libertad de acción: tales son los profesores, los médicos, los ingenieros del Estado, los empleados de correos ó de telégrafos, etcétera, los cuales pueden libremente mezclarse en las luchas de los partidos. No teniendo que gobernar, no es de temer que formen un gobierno de partido, y sólo se les puede prohibir que empleen abusivamente contra la política del gobierno la influencia natural que sus funciones les dan sobre sus subordinados. Políticamente libres como individuos, tienen como funcionarios que respetar al gobierno que los nombra.