

sigue indivisiblemente, que es una persona civil sometida á la ley que regla todas las relaciones, y á la jurisdicción de los agentes que ella cría para resguardo de todos los derechos. Dupont White entiende que el gobierno comunal, siendo *uno*, es necesariamente absoluto. Su error proviene de considerar los municipios como agencias de la administración central; pero reputándolos libres por su capacidad y sujetos de derecho por su naturaleza, todo temor se disipa. Entre poderes de igual categoría pueden sobrevenir conflictos, pero no entre la ley y las personas *sub lege*, porque éstas deben forzosamente ceder. Así el absolutismo reaparece, aunque se le suprima de la cúspide, cuando se multiplican irresponsabilidades y se expone el derecho desarmado á los avances del poder; y al contrario, resulta la libertad cuando se organiza, bajo el imperio de la ley, la independencia comunal y la igualdad de todas las personas, individuales ó colectivas, visibles ó jurídicas.

Señores: los argentinos hemos errado crasamente en este punto. Uno de los detalles más prominentes de la Reforma acometida en Buenos Aires en 1821 fué la supresión de los cabildos, sustituidos por una administración centralizada, Juzgados de Paz de molde napoleónico y tribunales de *primera instancia* que eliminaron el carácter popular de la justicia é hicieron de sus funciones el monopolio de un gremio. Al deplorarlo, estoy lejos de suscribir á las ideas del *Dogma socialista* que á pesar de haber olvi-

dato la institución municipal en su plan de organización democrática, exagera en un capítulo que el señor Alberdi redactó y ha reproducido y ampliado más tarde, <sup>(1)</sup> el papel de los establecimientos comunales del régimen colonial.

Las municipalidades coloniales eran, desde luego, deficientes por su origen. El voto de los vecinos no intervenía en la designación de los funcionarios sino para la primera instalación de un cabildo, que en adelante se renovaba por elección de los regidores ó por venta de los oficios anuales y se integraba con magistrados de real nombramiento. El derecho municipal, por otra parte, era un privilegio y no un principio universal de orden social. Fuera de las ciudades y villas privilegiadas sólo había una masa subyugada bajo el patrocinio feudal de los encomenderos y propietarios, ó bajo el desgobierno y la inseguridad de un estado nómada, sin que ley alguna autorizara á las poblaciones rurales, cualquiera que fuese su importancia, á organizarse como municipios ni aun como burgos según el modelo de la Edad Media. Empero, sería hasta cierto punto justificado el juicio en demasía, favorable del señor Alberdi, si no obstante esto, los cabildos hubieran tenido una estructura regular. Mas no era así. Los cabildos aglomeraban en su unidad como cuerpo atribuciones judiciales, administrativas y políticas.

(1) *Bases y puntos de partida de la organización de la República Argentina.*

Es obvio que la primer jerarquía de los tribunales debe ser municipal en un pueblo que quiere ser bien gobernado; de lo contrario, la justicia se hace dispendiosa y tal vez opresiva, gremial en vez de ser popular: reemplaza la idea de lo bueno y de lo equitativo en la regla positiva de las relaciones con un criterio convencional y rutinario: la conciencia con la fórmula, el arbitraje de los agentes de la comunidad con una autoridad exótica. De aquí el Jurado y la administración municipal de justicia en Nueva Inglaterra; pero es una confusión deplorable y que bastardea la doctrina, atribuir á las *municipalidades* todo lo que parece pertenecer á los *municipios*. El sistema español incorporaba á los cabildos los jueces locales y confería al cuerpo mismo atribuciones judiciales en apelación. Este error destruye todo: centraliza medios distintos de gobierno y deja indefensos á los particulares y en peligro á las leyes. En un buen régimen, los jueces tienen poder sobre los funcionarios administrativos para cohibirles al recto desempeño de su mandato y para dirimir las contiendas en que sea parte la persona civil que ellos representan. Concéntrense todas estas atribuciones y desaparece el equilibrio que es la condición, mecánica digámoslo así, de la libertad. Derecho del municipio quiere decir derecho del vecindario. Interpretarle, pues, en el sentido que critico, es una extravagancia igual á la de aquellos demócratas franceses que, por pertenecer originariamente al pueblo el derecho de gobernar, con-

cluían que toda autoridad positiva debe residir en una asamblea soberana; es el resultado de una dialéctica que discurre con datos incompletos y pretende construir una teoría con un solo y el más simple de sus elementos.

Además poseían atribuciones políticas que habrían favorecido el progreso de las ideas liberales si hubieran estado limitadas á suscitar la acción del pueblo para reconstruir los poderes superiores; pero el papel político de los cabildos entendido así responde á una faz muy adelantada del gobierno popular. La ley colonial les autorizaba para asumir interinamente el gobierno en el evento de una acefalía. Como ella no aceptaba el derecho del pueblo para constituir su gobierno, debía en circunstancias críticas, adoptar el expediente menos capaz de amenguar el poder real depositándolo en cualquier autoridad legal mientras no fuese provisto por el trono.—El peligro que corría con ser más condescendiente es palpable por los efectos del plebiscito del 14 de Agosto de 1806 en Buenos Aires.—Por lo demás, estas facultades y la restricción del privilegio municipal exponían los pueblos á ser víctimas de las agitaciones é intrigas de las ciudades cabeceras de provincia. Su consecuencia era lisamente la prepotencia patricia en épocas turbulentas. Ella sirvió para honra y provecho del país en 1806 y 1810; pero cuando las contiendas políticas avivaron los intereses de partido y de facción y aceleraron la descomposición de la vieja sociedad, el cabildo de Buenos

Aires, y á su sombra los bandos de la capital, imponían á la provincia y á la nación leyes, constituciones y gobernantes. Representaba este papel, llevado á su más deplorable exageración en 1820, cuando bajo la inspiración de Rivadavia, fué suprimido en Diciembre de 1821.

Este hecho se explica por los antecedentes indicados. Lo que no es justificable es el error de los estadistas que en vez de dirigir la reforma á ampliar las libertades locales, apoyándose en el elemento sano del régimen antiguo, arrasaron todo, y criaron un poder casi omnímodo, fundado sobre el sufragio universal, es cierto, pero anti-liberal por cuanto debía gobernar una masa desorganizada, indefensa, privada de todo campo de vida y gobierno propios y de todo medio de recomponer las instituciones cuando trepidan, si no es por un patronazgo dictatorial ó faccioso.—No se advirtió al punto el error: le disimulaban las cualidades morales de los hombres que dirigían el mecanismo recién montado; pero al organizar un gobierno no debe contarse con la virtud de los gobernantes, sino con la flaqueza humana, de suerte que los malos no encuentren en su complexión medios tan dóciles como halló Rosas en nuestro sistema administrativo y político para tiranizar una vez que ocupó el puesto de Rivadavia y de Dorrego. El disimulo se ha convertido en idolatría.—La memoria de los grandes hombres perseguidos por Rosas ha sido exaltada hasta el extremo de consagrar todos sus errores y defender fanáticamente

te cuanto ellos produjeron. El silencio del *Dogma* en este punto y su admiración por las instituciones deterioradas que transplantaron á América los españoles de la decadencia, cuando en la península misma su naturaleza y modo de funcionar habían llegado á ser, como los estados generales de Francia en la víspera de la revolución,—una cuestión de arqueología,—son un síntoma de que el virus de falsas doctrinas liberales, del centralismo bajo sus formas más falaces, de la omnipotencia doctoral, de clase y de facción, se habían infiltrado hondamente en el elemento pensador y directivo de la política. El producto de esta perversión de las ideas está patente en los ensayos constitucionales posteriores á 1852, y en la pereza del pueblo, cuya minoría se reputa libre cuando no es sino negligente, y cuya enorme mayoría gime bajo un despotismo insidioso encarnado en agentes que, sin duda por irrisión, no se llaman procónsules sino jueces de paz, la entidad imperial con nombre inglés,—ó se alucina cuando le conducen á los comicios como aquellos esclavos que se disfrazaban de reyes para las fiestas del tambor.

Urge la reforma: meditemos sus condiciones.

Apenas hay, con excepción de Francia, una nación civilizada que acepte el sufragio universal en materias municipales. La mayor parte de los estados en la Unión norte-americana, Bélgica, Italia, Inglaterra, Prusia, Austria y aun la Suiza, tan avanzada en la organización republicana, restringen el derecho electoral en este

punto más ó menos parsimoniosamente, llegando algunas constituciones á ser más exigentes en la calificación de los electores municipales que de los electores políticos. — La desmoralización administrativa de Nueva York es atribuida por muchos á la latitud conferida á esta franquicia. <sup>(1)</sup> En presencia de estos datos se concluye que el sufragio universal debe ser rigurosamente eliminado cuando se trata de echar las bases electorales del gobierno municipal.

Ya presumiréis que pienso lo contrario, puesto que he declarado no percibir el fundamento de las exclusiones electorales <sup>(2)</sup>; y llevo ganado el debate para los que conceden el sufragio universal respecto del gobierno político, que si difiere del gobierno municipal es por circunstancias que hacen más grave la responsabilidad de los electores y de los elegidos en los asuntos del Estado que en los asuntos del vecindario. Por más que vea, en consecuencia, en Nueva York y más cerca que en Nueva York, los estragos ocasionados por administraciones que representan, antes que el interés de la parte honesta de un vecindario, el de facciones sórdidas complotadas para explotar la comunidad, — la lógica me veda aceptar como remedio un expediente ilegítimo, y me obliga á buscar re-

(1) Se requiere, según el artículo II, Sección 1.ª de la constitución de Nueva York para ser elector en el orden municipal diez días de ciudadanía, ó un año de *residencia* en el Estado y cuatro meses en el condado en que debe tener lugar la elección.

2) Véase la Lectura VIII.

curso para repararlos en los resortes propios del gobierno democrático. Desórdenes semejantes no provienen de una causa simple, y es implicate afirmar que los produce el hecho de que todos los interesados en tener una buena administración municipal tomen parte en la elección de sus funcionarios. Los autoriza, desde luego, la falta de responsabilidad efectiva de los delegados comunales; y ésta nace, ó bien de la impotencia de los tribunales á su respecto, es decir, de un vicio de organización; ó bien, de la tolerancia ó la timidez de los particulares que se abstienen de acogerse á las garantías de la ley cuando la renta es malversada ó se vulnera, en cualquier sentido, el interés encabezado por las administraciones locales, es decir, de un estado mal sano de la sociedad, de una depresión del sentido moral y de la energía cívica. — Otra de sus causas puede ser la preponderancia de elementos viciados ó corruptibles; y el sistema democrático es el único que puede neutralizarlos. — El mal no se obvia sometiéndose á los ricos, sino conteniendo la influencia de los malos con la influencia de los buenos, sean pobres ó ricos, por medio de la proporcionalidad en la representación. Es sofisticado argumentar que si el gobierno municipal es el gobierno propio por excelencia, no deben tener parte en él sino los que pagan las contribuciones locales: primero, porque directa ó indirectamente, todos concurren á la formación de las rentas públicas; y además, porque los intereses municipales, educación,

ornato, seguridad, higiene, afectan indistintamente y por igual á todos los que tienen una vida que defender, hijos que educar, á todos, en una palabra, pues el vecindario es la familia común y el municipio es la pequeña patria á la cual nos vinculan, por lo menos, los afectos y las esperanzas.

Más generosos ó más incautos que pueblo alguno del mundo, hemos concedido á todo extranjero la franquicia electoral, bien que como no tenemos municipio, ese derecho es ilusorio como el del sufragio universal en la comuna francesa. Pienso que el origen de un individuo no puede abonar filosóficamente su exclusión del derecho á intervenir en el gobierno á que se somete, y pienso á la vez que ni es deshonoroso ni debe inferir perjuicio el adoptar sucesiva ó alternativamente la ciudadanía de los países en que se resida; pero lo que no me parece cuerdo es que las leyes otorguen á los inmigrantes conjuntamente los privilegios del ciudadano y los del extranjero, y les autoricen á intervenir en el gobierno de un país con el cual no contraen ningún deber cívico. Y no se explique esta condescendencia diciendo que el extranjero es afectado por la administración municipal, puesto que igualmente le afecta la marcha del Estado, de la cual depende su seguridad y bienestar. Sobre todo, es evidentemente peligroso armar con estas prerrogativas la masa flotante que afluye de todas las regiones del mundo á un país en colonización como el nues-

tro; de modo que, por lo que toca á los extranjeros, conviene y es legítimo al menos limitar á los domiciliados el derecho electoral.

Encuentro en estas condiciones las bases del gobierno municipal concordes con el principio democrático; pero ellas podrían sustentar, por excelentes que sean, una pésima institución, si no se prepara bajo un plan correcto la distribución de sus funciones y de sus agentes.

En Massachussets no existe forma alguna de concejo representativo para la administración comunal. Cada ramo de servicio municipal está á cargo de un funcionario elegido anualmente. Las *select-men* son independientes entre sí, pero responsables judicialmente; de manera que no son movidos por la solidaridad de su acción, sino por la presión de los tribunales y de la opinión pública. Los impuestos, las obras públicas, toda innovación en los negocios son acordados por una asamblea vecinal en que tienen voz y voto los que ejercen el derecho electoral, llamado *town-meeting* y semejante á la *vestry* inglesa y á los *cabildos abiertos* de nuestra antigua institución colonial. Este arreglo arranca de los primitivos establecimientos puritanos de Nueva Inglaterra, en que la vida era poco complicada y la población escasa; pero siquiera no sea adaptable á nuestro país, tanto por la distinta base electoral en que deben reposar nuestros municipios y que hace inaplicable el sistema de las deliberaciones directas de los

vecindarios, á menos que se le reduzca á los términos que reviste en Bélgica, — cuanto por la extensión de nuestras subdivisiones territoriales, — no obstante, obedece á principios tutelares y contiene los principales elementos de una organización completa. — Toma como unidad gobernante el vecindario, y dispersa la acción de sus representantes, criando agencias especiales para cada uno de los asuntos en que se descompone el interés doméstico que sirven.

Sustancialmente el plan no puede ser mejorado cuando se huye de investir en los poderes locales el absolutismo que se arrebató del poder central; pero es susceptible de reforma en las aplicaciones de detalle para ponerle al alcance de cualquier sociedad.

Por mi parte, entiendo que son preferibles las agencias colectivas á las unipersonales; porque si las responsabilidades son ó parecen más eficaces cuando recaen sobre una sola cabeza, el sistema opuesto reúne á la ventaja de poder aglomerar mayor ilustración en la gestión de los negocios públicos, la de poder llevar al gobierno municipal los representantes de diversas opiniones y círculos. Dada la elección singular por la unipersonalidad de los agentes populares, se arriesga que la autoridad sea monopolizada por cábalas poco escrupulosas y camaraderías de vecindad; y si alguna forma del gobierno necesita ser fuerte por la simpatía que susciten en torno suyo la pureza y el patriotismo, es sin duda el gobierno de los municipios.

Aparte de esta faz de la descentralización, y concretando nuestras reflexiones á la forma civil y administrativa del municipio, hay otra que no puedo prescindir de indicaros, ni el legislador de tener en cuenta, si nuestra experiencia no ha de ser una escuela estéril.

Así como ciertos intereses que exceden el límite del municipio ó de la comuna sin entrar en la categoría del Estado, crían entidades intermedias, como el *departamento* francés, el *condado* en Inglaterra, en Escocia, en Estados Unidos, el *landrath* en Prusia, etc., hay otros, digámoslo así, caseros, que deben estar á cargo de entidades elementales como la *parroquia* ó el *cuartel*, para servirme de nuestras denominaciones administrativas, dotadas con suficiente libertad y poder para sus objetos y que sean el punto de partida de la construcción gubernativa.

Detengámonos en un teatro inmediato de observaciones. La provincia de Buenos Aires está dividida en dos sociedades específicamente diversas: una población diseminada en las campañas que forma cuerpo condensándose alrededor de burgos más ó menos numerosos: una ciudad populosa extendida sobre una superficie vasta, de la cual se ha pretendido y se pretende hacer en masa un municipio centralista.

Para organizar la campaña sería indispensable hacer, en cierta medida, independiente el *cuartel*; pero aun suponiendo que su atraso deba limitar la reforma á darle á cada uno ad-

ministradores delegados por los concejos municipales, no puede pretenderse aplicar la misma regla á la ciudad capital.

El fracaso del régimen municipal en Buenos Aires después de 1852 se explica en parte por la tutela que el gobierno general ha ejercido sobre los poderes locales, mas no se esclarece por entero la cuestión cuando no se repara que ha conspirado en el mismo sentido la monstruosa concentración administrativa que aun se conserva y que no falta quien considere cosa sagrada é irrevocable.—Las grandes ciudades y las que recorren un camino de prosperidad rápido que les obliga á ser cautas para el porvenir, tienen dos modelos en que elegir: la comuna de París que perdió la gran revolución y que en 1871 anarquizó la Francia cuando todavía profanaba su suelo el pie de los soldados extranjeros: los ocho municipios de Londres, y con ellos la administración propia, el equilibrio entre la nación y el coloso-ciudad.

Buenos Aires ha aprendido ya á costa suya y de sus hermanas que, por su organización urbana, se cierne sobre dos escollos contra los cuales se ha estrellado sucesivamente: si su municipalidad sale de los límites de su papel, pone en jaque como en 1820, las autoridades políticas: si se repliega dentro de su mandato, incurre en la inercia por impotencia. Es propio de toda institución de gobierno mal arreglada ser capaz para lo malo é inhábil para lo bueno. En los conflictos nuestra municipalidad ha visto su

flaqueza intrínseca, y ha sucumbido en los motines, ó se ha dejado absorber por asociaciones libres, ó ha cedido á la necesidad de descentralizar, criando agencias parroquiales tan ineficaces como ella, porque no tienen savia ni carácter comunal: reflejan su esterilidad: son satélites de un cuerpo sin luz.

Así, señores, todo está invertido en nuestro régimen municipal; le hemos organizado al revés, edificando de arriba para abajo como las abejas, en vez de resignarnos á edificar como los hombres, para no construir castillos en el aire. El principio vital del municipio está en el barrio; allí es donde debe ejercitarse la acción inmediata del vecindario representado por concejos parroquiales electivos, vinculados por la ley para gestionar lo que no es parroquial sino urbano, subordinándose, en esa escala de relaciones, á un concejo central elegido proporcionalmente por la ciudad, ó compuesto de diputados de los concejos parciales.

Sin buscar la libertad y el gobierno propio en estas facetas de la descentralización; sin buscar la armonía en la unidad, considerada no como punto de arranque, sino como resultado del organismo administrativo y del libre juego de las entidades que lo constituyen, no entiendo, por mi parte, que puedan provocarse las energías en que los pueblos revelan tener aquella fuerza inteligente y moral que les hace capaces de la libertad política y que nos haríamos una triste ilusión si pensáramos que el pueblo argentino

posee, mal grado de su heroísmo, de su generosidad, de su vocación democrática indómita y precoz.—No quiero adularle porque le amo; y lo primero que debo á mi país es la verdad.—Si, pues, de todo lo dicho se deduce que el municipio es una extensión de la familia y una escuela práctica de la libertad, yo no insistiré en análisis que lastiman y ruborizan. Estudiad nuestra situación: comparad y decidid..... Sufragio universal tiene la Francia, y ha soportado el despotismo que ponía trabas á su genio, derribaba sus cátedras libres, fomentaba semillas pestilenciales y la arrastró á las ignominias de Sedán.—Civilización copiosa tiene la Prusia, y los hombres se doblan bajo el peso de las ofrendas reclamadas por la deidad imperial, hostias dolorosas que no se cansa de devorar el militarismo implacable.—Un elemento de libertad no es la libertad.

## LECTURA XII

---

Organización democrática.—Sistema federal.—La provincia.

SEÑORES:

Reparado el olvido del *Dogma socialista* respecto á los municipios, podemos reasumir su análisis tomando en cuenta la explicación de la 15ª palabra simbólica de la Asociación «Mayo», que afecta por su materia lo más atrayente de la política y lo más vivo de la revolución. La unidad y la federación se habían chocado en las corrientes de la opinión cuando ésta subió hasta los conceptos científicos: su nombre maleado hasta volverlo divisa facciosa había sido la voz de orden de arranques turbulentos que removieron el lodo en las entrañas de una sociedad enferma y levantaron la tiranía. Los que simplificaban su credo y purificaban su corazón para aliarse contra el tirano no podían satisfacerse con ponerle en tierra; le aborrecían porque era un malvado: le combatían porque enredaba el drama revolucionario; importábales concordarse para reconstruir la patria al dispersar la