

cual sistema nuevo se encontrasen siempre en situación de prosperar una moción al Parlamento y de hacer adoptar su sistema á pesar de la administración. La «Compañía de cañones de culata negra» y la «Compañía de buques adamantinos», pronto tendría abogados en el Parlamento si bastasen treinta ó cuarenta nombres para asegurarles los productos de la clientela nacional. Ese es el peligro que evita hoy la presencia en el Parlamento de un jefe por cada ramo de administración. En cuanto la oposición comience sus ataques, un jefe prepara sus medios de defensa. Estudia el asunto, reúne sus argumentos, junta aquellos lotes de estadística, de los cuales espera obtener un buen efecto. Puesta en juego su reputación, desea mostrar que es digno de su puesto, y que merece el ascenso. La Cámara lo conoce bien. Quizá lo quiera. En todo caso, le concede su atención y lo coloca entre los oradores ordinarios, cuya voz escucha y cuyas opiniones toma en consideración. Seguro de hacerse oír, sabrá presentar su defensa en las mejores condiciones. Después de haber bosquejado su discurso, se encamina hacia el secretario del Tesoro, y con toda tranquilidad le dice: «Ya sabe usted que se ha presentado una moción contra mí, para el martes. Supongo que estará allí toda su gente. Hay algunos individuos que pretenden arrollarme, pues aunque no se entienden absolutamente para nada, están todos contra mi administración; votarán todos por la investigación». Y el secretario le responde: «El martes, dice usted, ¡oh!, añade, mirando sus papeles, no creo que eso sea para el martes. Higgins tiene que hablar sobre la educación; tendrá para mucho tiempo. Pero no importa; todo se arreglará.» Después deslízase aquí y acullá una palabra oportuna, y el día en que la moción se pre-

senta, se ve tras el banco del Tesoro una larga fila de personajes tan devotos como serios; hasta puede ocurrir que un orador independiente que esté fuera de esta banda se levante para defender al ministro; la administración triunfa por treinta y tres votos, y los negocios recobran su curso.

El contraste que acabamos de señalar no es imaginario. A menudo se ha intentado dejar la administración en manos de un jefe al que no protegía ninguna autoridad en el Parlamento. La experiencia jamás ha dado buen resultado. El Parlamento, á fuerza de poner reparos, hacía todo servicio imposible. La ejecución primitiva de la ley de pobres presenta el ejemplo más notable.

Aunque hoy todavía esta parte de la administración no es buena, puede decirse que lo que tiene de buena lo debe á la presencia de una defensa oficial que tiene de la Cámara de los Comunes. Sin eso hubiéramos visto cometer de nuevo la falta cometida bajo la antigua ley, aunque teniendo que deplorar la mezquindad que preside á la aplicación inhábil de la ley actual de nuestras grandes ciudades. No se habría entregado por completo á los cuidados de los administradores locales. El Parlamento habría molestado de tal manera á la oficina central, que habría paralizado los servicios: las autoridades locales se hubieran hecho despóticas. En otro tiempo se habría confiado la administración de la ley de pobres á los «comisarios» que se designaron con el nombre de los tres reyes de Somerset House. Sin duda no se habrían elegido gentes incompetentes. En el momento de la crisis, Mr. Chadwick, uno de los administradores más activos y mejores de Inglaterra, era el secretario y como á manera de motor central del sistema; como comisario principal figuraba sir Jorge Le-

wis, el primer administrador de nuestros tiempos quizá. Pero la Cámara de los Comunes no quería dejar que la comisión obrase según le pareciese. Durante largo tiempo la comisión encontraba defensores, porque los whigs, que la habían creado, tenían un interés de partido en protegerla. En un principio hubo bastante calor y actividad en esta administración mientras su angustiosa existencia tuvo para sostenerse una fuerza artificial. Pero luego se entregó á los comisarios, á su propia debilidad. Mientras todas las localidades estaban representadas en el seno del Parlamento, ellos no tenían abogado alguno; mientras todos los intereses más insignificantes ó más despreciables encontraban allí defensores, la comisión no tenía defensa. En los campos, los administradores comunales trataban de aumentar sus honorarios por medio de contribuciones; en las ciudades no gustaba la intervención de la comisión, y se evitaban los gastos. Fue necesario llegar á disolver la comisión y buscar un jefe parlamentario para proteger las operaciones de la ley de pobres; no se llegó así á la perfección, pero, sin embargo, es este un progreso enorme sobre el antiguo estado de cosas. Si el sistema no ha funcionado bien, débese á que la autoridad central tiene demasiado poco influjo, pero en el antiguo sistema, la autoridad central perdía diariamente su influjo, y ahora no tendría ya ninguno.

Cuando sir Jorge Lewis y Mr. Chadwick no llegaron á sostener su administración contra el Parlamento, en el cual no estaba representada, ¿se puede suponer que comisarios menos diestros y menos activos hubieran podido lograr semejante resultado?

Bien claro se ve con esto cómo en un buen gobierno parlamentario, importa que cada rama de la adminis-

tración tenga en el Parlamento un jefe que cambie al propio tiempo que el ministerio; felizmente, la naturaleza de las cosas se encarga de procurar tales jefes por medio de la organización de los partidos. En América, donde la periodicidad de las elecciones presidenciales y la frecuencia de las otras elecciones ha dado á los partidos una organización más fuerte que en otras partes, el efecto es temible para las funciones públicas. Se verifica un cambio de titular de todas las funciones á cada elección presidencial, por lo menos cuando sube al poder un nuevo partido. No sólo, como en Inglaterra, se trata de los puestos elevados, sino que muchos de los puestos inferiores cambian de titulares. Las proporciones del movimiento financiero se han aumentado hasta un punto tal en el departamento del Tesoro federal que, cuando menos, en el porvenir será preciso conservar de un modo permanente sus elementos considerables. Un presupuesto de 90 millones de libras esterlinas implica ingresos y gastos de los cuales no puede encargarse un cuerpo de funcionarios de paso y que sin cesar se renueva.

Sin embargo, hasta hoy, los americanos se han esforzado por marchar, no sólo con jefes que cambian en cada administración, sino hasta sin haber recurrido á la existencia de una burocracia estable. Por lo demás, tienen en este punto facilidades que no tienen otros pueblos. Todos los americanos saben administrar: maravilla ver cómo entre ellos pueden ser sucesivamente jurisperitos, financieros ó intendentes militares; no tienen, como en Europa, que temer el efecto que pueden producir los cambios de funcionarios, porque encuentran con mayor facilidad que en Europa los hombres capaces de reemplazarlos; tampoco tienen que temer, como en Inglaterra, que la pérdida de

los empleos deje á sus hombres sin medios de existencia en la mitad de su carrera, sin esperanza para el porvenir y sin remuneración para el pasado; porque en América, por razones que no tenemos por qué estudiar, hay una porción de ocasiones para un hombre de levantarse, y uno que, en Inglaterra, quede arruinado dando un paso en falso, encuentra pronto facilidades para volver á continuar hacia adelante. Es probable que los americanos abandonen, hasta cierto punto, su sistema actual de cambios administrativos; pero el hecho de que esos cambios se efectúan en el país único que puede compararse con el nuestro por su gobierno libre, debe servirnos como estímulo para soportar con paciencia las pequeñas crisis del gobierno parlamentario.

He ahí, creo yo, argumentos que parecerán concluyentes á casi todo el mundo.

Pero quizá se nos haga la objeción siguiente: «Acabáis de probarnos, se nos dirá, lo que no se niega, á saber: que un sistema de cambios periódicos es una necesidad del gobierno parlamentario; pero no nos habéis probado lo que negamos formalmente: que esos cambios sean una cosa buena. El gobierno parlamentario puede tener esta consecuencia entre otras, es posible; pero afirmamos que ese es un vicio del sistema.» Para responder á esa objeción, creo que se puede demostrar, no que los mismos cambios deben necesariamente ser un sistema de administración que sea perfecto, sino que, en definitiva, un sistema de administración, para perfeccionarse, debe sufrir algún cambio análogo.

En Inglaterra hay, actualmente, una cierta tendencia hacia la burocracia, á lo menos en el mundo de los publicistas y de los salones donde se conversa; se

ha tomado cierta afición á ese sistema. Si el pueblo inglés no consiente fácilmente en despojarse de sus ideas arraigadas, tiene, en cambio, muchas ideas volantes. Todo suceso importante que en Europa pase, orienta momentáneamente los espíritus hacia una ú otras de esas ideas. Ahora bien; el triunfo de los prusianos, que se consideran como el pueblo burocrático por excelencia, ha provocado entre nosotros una gran admiración por la burocracia, que se hubiera estimado imposible hace algunos años. No tengo la pretensión de criticar por mi parte la burocracia prusiana, el contacto de la cual no tiene nada de agradable para los extranjeros; lo que, por lo demás, no es sino un simple detalle; pero es evidente que, á pesar de la admiración momentánea que á distancia sentimos hacia ella, esta burocracia no es un objeto de completa satisfacción para los prusianos inteligentes y liberales que la ven funcionar en su casa. ¿Cuáles son si no las dos cosas que principalmente reclama el *Fortschrittpartei*, el partido del progreso, como lo llama Grant Duff, aquel de nuestros publicistas que lo ha estudiado con más cuidado y sentido filosófico?

Primeramente es preciso «un sistema liberal que abrace todos los detalles de la administración para evitar el escándalo tan frecuente que ofrece un cuerpo de funcionarios toscos y rutinarios, y el cual logra neutralizar la iniciativa liberal del gobierno por medios torcidos».

En segundo lugar, se quiere «un método fácil para hacer justicia á los funcionarios culpables que, en Rusia como en Francia, cuando están en lucha con simples particulares, se parecen á guerreros armados de pies á cabeza combatiendo á gentes sin defensa».

Un sistema al cual los liberales más inteligentes del

país puedan, aun con una simple apariencia de razón, dirigir críticas tan graves, no es de las que el extranjero debe acoger sin reservas por modelo.

Los inconvenientes de la burocracia, nadie los ignora. He ahí una forma de gobierno que se ha ensayado bastantes veces en el mundo, y es fácil de mostrar, dado lo común que son las tendencias de la naturaleza humana, qué abusos debe entrañar á la larga la democracia.

Uno de los vicios inevitables de ese sistema, es que los burócratas piensan mucho más en seguir la rutina que en obtener buenos resultados, ó, como dice Burke, «que miran el fondo como si tuviera una importancia poco más superior á la de la forma». A eso tienden y son llevados por la educación y por el hábito. Colocados desde su juventud en esta parte del servicio público á la cual están como unidos, estudian las formalidades durante años y acaban por aplicar esas formalidades á las materias más insignificantes. Empleando las palabras de un antiguo autor «no son más que los sastres de los negocios; se ocupan con los vestidos desde el punto de vista del corte, sin preocuparse del cuerpo mismo».

Gentes así educadas, debían llegar á considerar la rutina como un fin y no sólo como un medio, á imaginarse que el mecanismo perfeccionado al cual deben su dignidad es un grande y hermoso objetivo y no un instrumento de trabajo que puede ser modificado. Ahora bien; en un mundo donde todo varía, los defectos que se trata de subsanar son ya de una naturaleza, ya de otra. Los medios que ayer eran los mejores que se podían emplear, son precisamente los que ofrecen hoy más inconvenientes; puede ocurrir que mañana se quiera emprender obra nueva, y que todos los ma-

teriales acumulados para la obra de ayer no constituyan más que un montón de obstáculos para aquello que se intente hacer. El sistema militar de Prusia que tanto se admira en el actual momento, procuraba, hace sesenta años, un argumento contra el abuso de la forma. Todos conocemos esta frase: «Federico el Grande, es quien ha perdido la batalla de Jena.» El sistema que Federico había establecido se encontraba excelente para las necesidades de su tiempo, pero seguido ciegamente, y aplicado á otra época contra nuevos competidores, ese sistema ha sido desastroso para Prusia. Esta táctica formalista presentaba entonces un contraste con la táctica francesa que debía la gran vitalidad que poseía á una explosión repentina de la democracia. En cuanto al sistema prusiano de hoy, es el resultado de una reacción, y la historia del sistema anterior debe servir de enseñanza para lo que pueda llegar á ocurrir de nuevo. El sistema actual no es más ponderado hoy que lo fué el de Federico en su tiempo, y sabido es, que estando la burocracia muy dispuesta á enervarse por el éxito, y á extasiarse ante su propio mérito, se trata de uno de los medios de gobierno que menos se perfeccionan y que es menos fecundo.

La burocracia no tiene como único defecto el de depreciar la calidad del gobierno; agrava la carga por la cantidad. Un verdadero funcionario no gusta mucho del público que está poco al corriente de sus ideas fijas; mira á los particulares como estúpidos, ignorantes y limitados, como incapaces de discernirle su interés, como obligados á pasear las oficinas antes de hacer nada: la protección entra como parte fundamental en el símbolo de todo funcionario: el libre cambio es una idea extraña á su manera de ver y casi

incompatible con los hábitos de su vida: debe verse cómo un excelente crítico ejercitado en una vida libre y activa, ha podido describir los abusos del funcionarismo.

«Todos los intereses sociales que existen ó que se pueden imaginar, dice Mr. Laing, la religión, la educación, el derecho, la policía, todas las variedades del servicio público ó privado, la libertad de ir y venir, aunque sea de una parroquia á otra comprendidas en la misma jurisdicción, la libertad de elegir una rama del comercio ó de la industria, sea grande ó pequeña; en suma, todas las maneras que hay de utilizar las fuerzas físicas ó intelectuales, de emplear el capital en una sociedad civilizada, todo eso ha llegado á ser materia propia para emplear y sostener funcionarios, todo eso ha sido centralizado en una oficina, todo eso ha llegado á ser objeto de vigilancia, de patentes, de inspección, de informes, de intervención, para un ejército de funcionarios diseminados por toda la superficie del país y alimentados á costa del público sin que sea posible señalar la utilidad de cuanto hacen. Sin embargo, no son simples ociosos que gocen de un sueldo y que no tengan obligación alguna. Obedecen á una disciplina medio militar. En Baviera, por ejemplo, el funcionario civil superior puede condenar ó arrestar á su inferior por negligencia en el cumplimiento de sus deberes ó por infracción de la disciplina. En Wurtemberg, un funcionario no puede casarse sin el permiso de su superior. Voltaire ha dicho en alguna parte que el arte de gobernar consistía en hacer pagar á los dos tercios de una nación todo lo que es posible obtener de provecho del otro tercio. En Alemania se ha llegado á este ideal por medio del funcionarismo.

»En efecto; los funcionarios en ese país no están hechos para el pueblo, el pueblo es quien está hecho para los funcionarios. Toda esa máquina del funcionarismo, con sus clases tan numerosas y sus grados en cada distrito, con esa horda de empleados y de supernumerarios que están en espera de puestos, nombramientos y promociones, todo ello se ha establecido para sostener el trono en el nuevo estado social del continente: era como una clase que, ligada al pueblo por sus relaciones con él en el cumplimiento de sus deberes oficiales, que lo mezclan en todos los asuntos públicos y privados, estaban unidos por el interés al poder real. La clase de los funcionarios ó *Beamp-tenstand* debía reemplazar la antigua nobleza, la burguesía, los capitalistas y los grandes propietarios: por su número debía suplir lo que faltaba de peso y de influjo individualmente.

»En Francia, cuando fué destronado Luis Felipe, el número de funcionarios civiles se elevaba á 807.630. Este ejército civil contaba dos veces más que soldados había. En Alemania, la clase de los funcionarios debe ser relativamente numerosa, pues el sistema de la Landwehr impone muchos más límites que la conscripción á la libre actividad del pueblo: es preciso mucha más gente para inspeccionar los detalles de la reglamentación: además, las jurisdicciones medio feudales y las formas legales, necesitan muchos más escritos y formalidades que el procedimiento seguido ante los tribunales bajo el imperio del Código Napoleón.»

Una burocracia debe inevitablemente considerar como deber suyo propio, aumentar la autoridad oficial, así como el conjunto de los asuntos oficiales y de los personajes oficiales y no dejar al público la libertad de acción: en su virtud, recarga el elemento gu-

bernamental por la cantidad á la vez que lo desprecia en el respecto de la calidad.

La verdad es que una burocracia experimentada, los miembros de la cual se han ejercitado en su juventud en su especialidad, gusta de revestirse con cierto aparato científico, y no es menos incompatible con los verdaderos principios del arte administrativo. Este arte aún no ha sido reducido á preceptos, pero ya se han hecho experiencias numerosas, y resulta como un bazar de conocimientos que envuelve la sociedad. Uno de los principios más seguros que de él pueden sacarse, es que el éxito depende de una feliz mezcla de inteligencias especialistas y no especialistas, de espíritus, algunos de los cuales se preocupan con los medios, mientras otros se preocupan con el fin. El éxito que han tenido en Londres los bancos por acciones, los de las nacientes empresas que mejor han resultado, ese éxito está presente ahora para probar la utilidad de semejante mezcla. Cada uno de esos bancos está dirigido por un consejo de personas, la mayoría de las cuales no están ejercitadas en los negocios, pero á las cuales se juntan á modo de complemento un cuerpo de especialistas que, durante toda su vida, han estado practicando los negocios de banca. Esos bancos nuestros han triunfado por completo sobre los otros bancos, compuestos exclusivamente de banqueros; se ha reconocido que el consejo de los directores tiene un conocimiento más amplio y más flexible, una percepción más viva de las necesidades que experimenta una sociedad comercial, y de la ocasión en que se debe prestar ó negar, que los antiguos banqueros, los cuales jamás han observado el espectáculo de la vida más que por las ventanas de sus bancos.

Lo mismo ocurre respecto de las compañías de ferrocarriles más prósperas de Europa; esas compañías han sido dirigidas no por ingenieros ó por empresarios de transportes, sino por capitalistas, por hombres que tienen un cierto conocimiento de los negocios. Esos capitalistas se aseguran por medios financieros los servicios de administración hábiles, como el procurador ignorante se asegura los del abogado instruido, y logran así dirigir un negocio mucho mejor que lo harían los diversos especialistas que están á sus órdenes. Combinan esos diferentes especialistas, examinan en qué punto acaba el dominio del uno y comienza el dominio del otro, y á eso añaden un vasto conocimiento de los grandes negocios, que ningun especialista puede tener, porque no se adquiere más que por la práctica de negocios diversos variados.

Pero esta ventaja que ofrece el empleo de inteligencias habituadas á generalizar y á poner en acción materiales diversos, ésta depende por entero de la posición que esas inteligencias ocupan. Es preciso que no estén en lo más bajo de la escala, ni siquiera hacia el medio; es necesario que estén en la cumbre. El dependiente de un negociante podría ser demasiado novicio en un despacho de banquero, pero el negociante mismo podrá muy bien dar excelentes indicaciones llenas de luz y de utilidad en sus consejos de un banco. El dependiente del negociante quedaría por completo como anegado en una oficina de ferrocarriles, pero el mismo negociante podrá dar muy probablemente opiniones muy excelentes en un consejo de directores. Las cumbres de los diferentes negocios, si se me permite hablar así, son como las cumbres de las montañas, se parecen entre sí mucho más que las partes inferiores; los principios son casi los mismos

en todos, en lo que de absoluto tienen; únicamente los detalles de las regiones inferiores contrastan entre sí por sus diferencias. Pero es preciso haber viajado para saber que las alturas se parecen; los que viven en una montaña se imaginan que su montaña no se parece á ninguna otra.

La aplicación de este principio al gobierno parlamentario es cosa muy fácil; se reconocería de ese modo, que el ingreso en una administración de un jefe extraño no tiene ningún inconveniente, antes al contrario, sirve para perfeccionar esta administración. Dejada á sí misma, esta administración se haría formalista, absorbente é invasora por cuenta propia; probablemente perdería de vista el objeto que debe perseguir, para no ver más que los medios; se perdería por estrechez de espíritu, desplegaría en apariencia mucha actividad, pero sin hacer nada en realidad. Un jefe extraño, procedente de fuera, corregirá muy bien esos defectos. Puede decir al jefe permanente que se presenta apegado á las formas y á las tradiciones de su oficina. «¿Quiere usted explicarme, señor mío, cómo esta regla conduce á un fin que se quiere lograr? En el orden natural, la persona que pida tal cosa debería expresar su deseo por medio de un solo escrito dirigido á un solo empleado, ó le obliga usted á decir la misma cosa á cinco empleados en cinco escritos.» O bien este otro: «¿No le parece á usted, señor mío, que el motivo de esa formalidad ha desaparecido? Cuando se construían navíos de madera, estaba muy bien que se tomasen precauciones contra el fuego; pero hoy que se construyen de hierro, etcétera, etc.» Si un empleado novel hiciera esas preguntas, no se le haría caso. Sólo el jefe de la administración es quien puede obtener las correspondientes res-

puestas. El y sólo él es quien puede examinar las antiguallas que en las oficinas se conservan, en contra del buen sentido.

Necesitamos, sobre todo, inteligencias frescas para renovar la administración en el país en donde los asuntos también se renuevan. Un país agrícola que tiene poca vida y actividad puede ser gobernado durante largos años por un centro ú oficina inamovible, sin que por ello resulte ningún mal. Si desde un principio se ha instalado sabiamente esa oficina, puede muy bien marchar durante un largo espacio de tiempo. Pero si el país progresa, si es activo y cambia, la oficina llega á ser un obstáculo contra los perfeccionamientos, ó se destruirá por sí misma.

Esta manera de considerar la utilidad de un jefe parlamentario de la administración indica cuán equivocado se está al mirarlo cómo se ha llegado á hacer el principal administrador de su departamento. El difunto sir Jorge Lewis gustaba mucho de hacer notar esto, y tenía medios para conocerlo, porque, educado primero en el servicio civil permanente, fué luego con éxito canciller del Echiquier, secretario del Interior, y murió siendo ministro de la Guerra. Acostumbraba á decir: «No corresponde á un ministro del gabinete el cuidado de dirigir su departamento; su tarea consiste en velar porque se le dirija bien. Si se mezcla en demasiados detalles, puede hacer mucho mal. Los funcionarios de su administración pueden hacer mucho más de lo que él desee, y, si no pueden, es preciso desentenderse. Simple ave de paso, no podría rivalizar con ellos, que han pasado su vida en las oficinas.» Sir Jorge Lewis era un excelente jefe parlamentario para la administración, en tanto que un jefe de ese género debe ejercer sobre sus funciona-