



INNP

INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.

60 Años
al servicio
de México

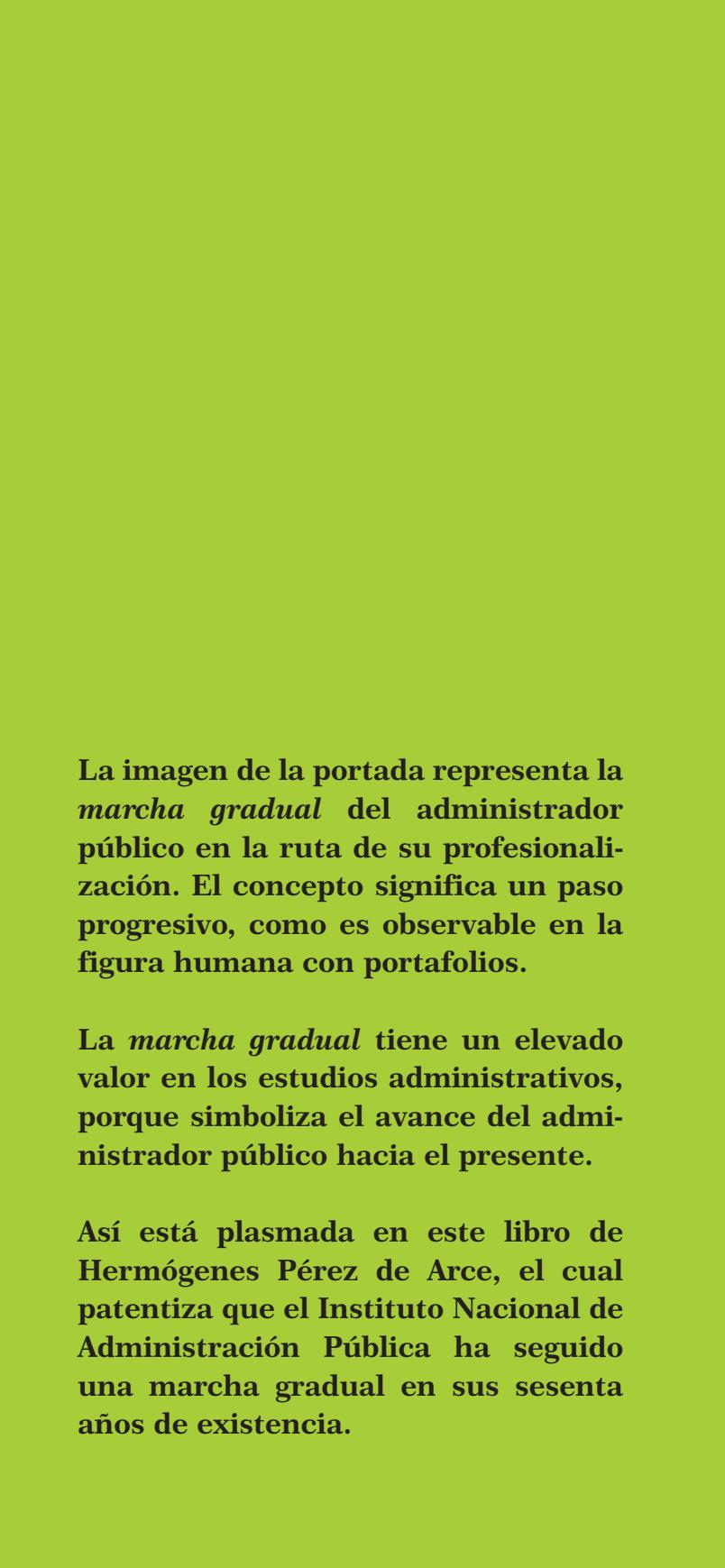


COLEGIO DE
ADMINISTRADORES
PÚBLICOS
DE CHILE A.G.

HERMÓGENES PÉREZ DE ARCE

El Administrador Público

Principios Generales de Administración



La imagen de la portada representa la *marcha gradual* del administrador público en la ruta de su profesionalización. El concepto significa un paso progresivo, como es observable en la figura humana con portafolios.

La *marcha gradual* tiene un elevado valor en los estudios administrativos, porque simboliza el avance del administrador público hacia el presente.

Así está plasmada en este libro de Hermógenes Pérez de Arce, el cual patentiza que el Instituto Nacional de Administración Pública ha seguido una marcha gradual en sus sesenta años de existencia.

EL
ADMINISTRADOR PÚBLICO

HERMÓGENES PÉREZ DE ARCE

EL
ADMINISTRADOR PÚBLICO:

O SEA, ESTUDIOS SOBRE PRINCIPIOS GENERALES

DE

ADMINISTRACIÓN

OMAR GUERRERO

EDITOR

EDICIÓN FACSIMILAR

MÉXICO, 2015

FUNDADORES

Francisco Apodaca y Osuna
José Attolini Aguirre
Enrique Caamaño Muñoz
Antonio Carrillo Flores
Mario Cordera Pastor
Daniel Escalante Ortega
Gabino Fraga Magaña
Jorge Gaxiola Zendejas
José Iturriaga Sauco
Gilberto Loyo González
Rafael Mancera Ortiz
Antonio Martínez Báez
Lorenzo Mayoral Pardo
Alfredo Navarrete Romero
Alfonso Noriega Cantú
Raúl Ortiz Mena
Manuel Palavicini Piñeiro
Álvaro Rodríguez Reyes
Jesús Rodríguez y Rodríguez
Raúl Salinas Lozano
Andrés Serra Rojas
Catalina Sierra Casasús
Ricardo Torres Gaitán
Rafael Urrutia Millán
Gustavo R. Velasco Adalid

CONSEJO DIRECTIVO 2014-2017

**Carlos Reta Martínez
Presidente**

**Carlos F. Almada López
Vicepresidente para
Asuntos Internacionales**

**Ricardo Uvalle Berrones
Vicepresidente**

**Harvey Gutiérrez Álvarez
Vicepresidente para los IAPs
de los estados, 2015-2016**

CONSEJEROS

José Ángel Gurría Treviño
Arturo Núñez Jiménez
Julián Olivas Ugalde
María Fernanda Casanueva de Diego
Jorge Márquez Montes
Jorge Tamayo Castroparedes
Fernando Pérez Correa
Manuel Quijano Torres
María del Carmen Pardo López
Mauricio Valdés Rodríguez
María de Jesús Alejandro Quiroz
Eduardo S. Topete Pabello

CONSEJO DE HONOR

IN MEMORIAM

Luis García Cárdenas
Ignacio Pichardo Pagaza
Adolfo Lugo Verduzco
José Natividad González Parás
Alejandro Carrillo Castro
José R. Castelazo

Gabino Fraga Magaña
Gustavo Martínez Cabañas
Andrés Caso Lombardo
Raúl Salinas Lozano

Diseño y formación electrónica:
Formas e Imágenes, S.A. de C.V.
formaseimagenes@gmail.com

Diseño de portada:
Patricia Juárez

Diagramación de interiores:
Leticia Pérez Solís

**El Administrador Público: o sea, estudios
sobre Principios Generales de Administración**

Edición facsimilar

ISBN

© Instituto Nacional de Administración Pública, A.C.
Km. 14.5 Carretera México-Toluca No. 2151
Col. Palo Alto, C.P. 05110
Delegación Cuajimalpa, México, D.F.
50 81 26 57
www.inap.org.mx

Se autoriza la reproducción total o parcial de esta obra,
citando la fuente, siempre y cuando sea sin fines de lucro.

Impreso y hecho en México

CONTENIDO

PRESENTACIÓN	XI
Carlos Reta Martínez	
CONTEXTO HISTÓRICO DE LA OBRA DE HERMÓGENES PÉREZ DE ARCE. CHILE EL PAÍS DE <i>EL ADMINISTRADOR PÚBLICO</i>	XIX
Diego Barría Traverso	
ESTUDIO INTRODUCTORIO.....	XLIII
Omar Guerrero	
<i>EL ADMINISTRADOR PÚBLICO: O SEA, ESTUDIOS SOBRE PRINCIPIOS JENERALES</i> (FACSIMILAR)	1
Hermógenes Pérez de Arce	

PRESENTACIÓN

Carlos Reta Martínez

En la permanente labor de cultivo y difusión de la administración pública, el Instituto Nacional de Administración Pública dentro del programa de celebraciones de su 60 aniversario, tiene el enorme gusto de poner a disposición de la comunidad académica, los servidores públicos, los estudiantes y el público en general, una valiosa obra de magno interés para todo aquél interesado en el campo disciplinario y práctico de la administración pública.

Presento a ustedes una obra clásica de la disciplina publicada originalmente en 1884: *El administrador público* de Hermógenes Pérez de Arce, ilustre y reconocido personaje de nacionalidad chilena, con quien compartimos la identidad cosmopolita del alma público-administrativa.

En México tenemos una tradición de cultivo de la administración pública que se ha reflejado en el desarrollo de la teoría de la administración pública y, esto es tanto así, que es en nuestro país donde se ha construido pieza por pieza, una labor que sin duda no habría sido posible sin el trabajo arduo de Omar Guerrero Orozco quien, sin cejar en este empeño nos ha brindado la posibilidad de consultar el pensamiento cameralista, así como las obras de Johann Heinrich von Justi, Charles-Jean Bonnin, Lorenz von Stein y Florentino González, entre otros autores más. Guerrero, quien ha continuado con la búsqueda de las raíces intelectuales de la ciencia administrativa, en asociación con Diego Barriá, que tiene el mérito de haber encontrado el libro de Pérez de Arce, hoy hacen posible celebrar la publicación de una obra que contribuye a consolidar su identidad y universalidad.

La publicación de estas obras fundacionales, contribuye a afirmar nuestra identidad y a volver a los orígenes del cultivo de la ciencia de la administración pública latinoamericana, que fue tan sólida y vigorosa en sus inicios como lo fue en Europa. Aquí vale mencionar que, si esta ciencia nace en Francia con Bonnin en 1808, continúa en Colombia con González en 1840, en tanto que De la Rosa escribe en 1853 en México y Pérez de Arce publica su obra en 1884. Por sólo mencionar algunos pensadores latinoamericanos, es observable que nuestro desarrollo científico en el campo es anterior al de los Estados Unidos, que se inicia en 1887 a partir de la obra de Woodrow Wilson.

La obra de Pérez de Arce, en particular, destaca la función del administrador público, y resalta el hecho de que en ella exista ya un concepto maduro de su labor profesional. Según señala el mismo Pérez de Arce, su trabajo es un cuadro compendiado de los conocimientos que debe tener el administrador público, al tiempo que la obra es un medio para dar a conocer la magnitud de sus importantes funciones que, entre otras, comprende a la agricultura, las relaciones sociales, la familia y todo aquello que realiza la administración para alcanzar el bienestar general; y que se resume en la acción benéfica de la administración pública que dirige, organiza y construye.

El libro nos enseña la relación entre la administración pública y las garantías individuales; nos muestra la importancia y los pormenores de las funciones sustanciales de la administración pública, tales como la instrucción pública, los socorros públicos, la policía, las obras y monumentos públicos, los ferrocarriles y correos, la agricultura, el comercio y la industria, la recaudación de impuestos, las aduanas, el servicio militar, la estadística, la higiene pública, las jubilaciones y pensiones en el servicio público, principalmente.

En el Estudio Introductorio de este libro, a cargo de Omar Guerrero Orozco, se ubica la obra de Pérez de Arce al lado de los grandes estudiosos de su tiempo y se establecen los vínculos entre sus ideas, lo mismo que la construcción de conocimiento que entonces se desarrollaba entre los autores españoles como Alejandro Oliván, José Posada de Herrera y Francisco de Paula Madrazo. Hay que considerar, también, al guatemalteco Antonio González Saravia y al chileno Valentín Letelier, conocido por Pérez de Arce, lo mismo que Charles-Jean Bonnin, como se puede observar en la obra.

Aunado al Estudio Introductorio, esta edición también cuenta con una ilustrativa contextualización histórica elaborada por Diego Barría, un talentoso investigador chileno, conocedor del autor y de la época en que se produjo este trabajo, que nos permite entender e identificar el surgimiento del libro en el contexto de la vida política y administrativa de Chile en ese tiempo.

En su trabajo, Diego Barría explica los detalles de las vicisitudes de la construcción del Estado administrativo chileno, particularmente establecida en dos etapas y más aún, nos ofrece una identificación con procesos que de alguna manera tienen un símil con las transformaciones que tuvieron lugar en México.

Asimismo, en esta parte, destaca la detallada biografía de Pérez de Arce, que da cuenta de un genuino funcionario público que tuvo una larga trayectoria en servicio, con los respectivos vaivenes políticos. Se desempeñó en altos cargos, entre los que destaca el de Inspector General de Oficinas Públicas, puesto en el que fue nombrado por el presidente Domingo Santa María, en 1880. Su prestigio propició que participara en la elaboración de una ley para reformar los servicios de Hacienda, una labor que realizó al tiempo que también escribía *El administrador público*.

Posteriormente, los cambios políticos no le fueron muy favorables; sin embargo, hacia 1892 retomó la actividad del periodismo que era de su interés y había dejado abandonada. Más tarde, también, los cambios políticos lo encauzaron a una comisión que el Congreso nombró para reorganizar los servicios públicos. La vida académica tampoco le fue ajena, de ello da cuenta que en 1895 la Universidad de Chile lo nombrara Profesor de la Cátedra de Administración Pública.

Además de destacarse la valía de Hermógenes Pérez de Arce, su trayectoria nos permite observar en la distancia y reflexionar hacia el presente, sobre la importancia del buen administrador público, que desempeña su labor con el compromiso y la responsabilidad que requiere la gestión de los asuntos públicos; pero que también se enfrenta a las presiones políticas. Esto debe hacernos meditar sobre la importancia de que los gobiernos conserven a los mejores administradores públicos, a pesar de los cambios políticos.

Así pues, la obra que ahora presentamos es del interés y la reflexión de todos los que nos dedicamos al servicio público, ya sea en la práctica, en el aula o en la investigación. Esta es la razón que nos impulsó a promover su publicación, que es particularmente pertinente en el contexto del 60 aniversario del INAP.

Debemos reafirmar que la celebración de esta publicación es por doble partida, pues el 60 aniversario del INAP es el marco en que la obra sale a la luz. Ello le imprime mayor significado para nuestro gremio, pues se afirma también el compromiso internacional de cultivo, fortalecimiento y difusión de la administración pública, que ha sido patente en el INAP desde su creación. De aquí la valiosa colaboración del Colegio Nacional de Administradores Públicos de Chile, coeditor del libro. Esto refrenda el interés del INAP en la publicación de obras clásicas, en las que se destacan las labores de los administradores públicos.

Esperamos que *El administrador público* de Hermógenes Pérez de Arce sea de gran utilidad e interés, y que se convierta en una obra de consulta obligada, pero sobre todo útil e interesante para todo aquel que establezca vínculos con la administración pública, ya sea en el aula o en el servicio público.

CARLOS RETA MARTÍNEZ
Presidente del Consejo Directivo
INAP

CONTEXTO HISTÓRICO DE LA OBRA DE HERMÓGENES PÉREZ DE ARCE

Diego Barría Traverso
Universidad de Santiago de Chile

CHILE, EL PAÍS DE *EL ADMINISTRADOR PÚBLICO*¹

Introducción

En 1884, un destacado funcionario público, Hermógenes Pérez de Arce, publicó el libro titulado *El Administrador Público*. Esta obra, que tuvo repercusión en un país como Chile, que veía crecer su estructura administrativa, tiene diversos méritos, como ser el primer texto sobre la materia que se planteó desde la administración pública –sus antecesores y contemporáneos argumentaron desde la esfera del derecho–, afirmar la existencia de una ciencia administrativa, y usar, quizás por primera vez en Chile, la voz “administrador público” para identificar a un profesional de la actividad administrativa pública que debía contar con una preparación formal para cumplir tan importante labor social. Sin embargo, a pesar de su importancia, *El Administrador Público* y su autor han permanecido por casi 130 años en el olvido. Entre las excepciones a esta tendencia, se cuentan

¹ Agradezco la invitación del Maestro Carlos Reta Martínez, Presidente del Instituto Nacional de Administración Pública, para participar en la reedición de *El Administrador Público*. Igualmente, reconozco a Eliezer Salinas la ayuda prestada en la búsqueda de referencias a este libro en la prensa de la época.

la biografía de Pérez de Arce, escrita por Marín Vicuña (1931), además de los textos de Ledezma (2003) y Drapkin (2006).

Este trabajo no analiza las características propias de *El Administrador Público*, pues esa responsabilidad recae en el estudio introductorio de Omar Guerrero Orozco. En las siguientes páginas la atención está puesta en contextualizar el momento histórico en el que el libro aparece. El lector podrá entender que esta obra surgió en un momento preciso de reforma de la administración pública chilena, la primera en gran escala en toda su historia, y que su autor era un hombre de Estado, quien, tras pasar por diversas oficinas públicas, comenzaba a alcanzar la cúspide de su carrera administrativa. Por último, se pretende mostrar que la aparición de *El Administrador Público* ocurrió en un momento en el que los estudios académicos sobre la acción administrativa del Estado tuvieron un impulso que permitió la aparición de las primeras cátedras universitarias sobre la materia.

Chile en la década de 1880: una época de reformas administrativas

La década de 1880 fue una época de cambios profundos en Chile. El 1º de enero de 1880 encontró al país embarcado en una guerra contra Perú y Bolivia, que cambió el territorio nacional, las características de la economía, la política interna y al mismo Estado. El final de la década no fue menos agitado. Durante 1889, el conflicto político entre el presidente José Manuel Balmaceda (1886-1891) y la oposición ya mostraba signos que podían hacer presagiar una guerra civil, que vino a terminar con la disputa por el Estado, presente en la política chilena desde 1856 (véase Barría, 2013). La situación económica del país también era mejor en comparación con los años de la década de 1870. La guerra del Pacífico (1879-1884), que enfrentó a Perú

y Bolivia con Chile, le dio al último el control de una zona en la que tenía el monopolio de la producción del salitre disponible en los mercados internacionales, lo que significó una bonanza económica, que finalmente llevó a un conflicto entre la clase dominante y el Estado (véase O'Brien, 1982, Zeitlin, 1984). Desde una perspectiva territorial, Chile era otro país. La frontera norte se había extendido hasta Tacna, se había entregado la Patagonia a Argentina y el Estado, en virtud de la “pacificación” de la Araucanía (véase Bengoa, 1999; León, 2005), pudo ejercer, finalmente, soberanía en el sur del río Biobío. Adicionalmente, el territorio se había extendido hasta el Pacífico, gracias a la posesión de la Isla de Pascua, a partir de 1888.

Según Urzúa y García (1971), durante el gobierno de Balmaceda (1886-1891) terminó lo que ellos denominan la primera etapa de la administración pública, a la que caracterizan por el manejo de los asuntos administrativos por medio de decisiones gubernamentales discretionales en desmedro de la legislación. En esta primera etapa, la voluntad del Presidente de la República pesaba en los nombramientos de empleados y la administración se encaminaba, casi exclusivamente, a resguardar la libertad de los particulares. El período estuvo marcado por la escasez del erario para financiar los negocios que atender. La llegada de Balmaceda, significa, para ellos, el fin de esas características, dando paso a una ampliación de la esfera de intervención estatal. Hasta la década de 1880, la administración pública chilena tuvo un carácter colonial. Este desarrollo no es exclusivo del caso chileno, pues en otros países, como México, también se dio una situación similar (véase Guerrero, 1994). La experiencia colonial tuvo un importante peso en términos administrativos, sobre todo porque en ella se impulsó un proceso de traspaso institucional y de control del Estado por parte de las élites locales. Debajo de las estructuras imperiales se formaron proto-estados, que sobrevivieron a la independencia (Pietschmann,

2003). Tras la independencia, una serie de instituciones borbónicas siguieron funcionando de hecho hasta la década de 1880.

La organización militar de la década de 1830 se basó en las ordenanzas borbónicas (Ibarrola, 2004). La organización ministerial borbónica se mantuvo en las cuatro constituciones dictadas en Chile entre 1818 y 1828, y se conservó casi inalterada hasta 1887 (véase Barria, 2008). En el caso de las intendencias también se dio un patrón similar de continuidad entre la normativa colonial y la republicana. En 1836, el entonces Ministro del Interior, Diego Portales, encargó a Antonio José de Irrisari la redacción de un proyecto de ley sobre la materia, y le dio instrucciones precisas sobre cómo proceder: seguir la normativa india, la ordenanza de intendencias y la legislación chilena (Bravo Lira, 1994: 245). El proyecto, aprobado en 1844, dejó en evidencia que las instrucciones de Portales fueron seguidas al pie de la letra.

Entre 1830 y 1880, gran parte de las oficinas públicas radicadas al nivel central tuvieron una serie de rasgos burocráticos. Los ministerios contaban con estructuras organizacionales y plantas funcionarias definidas legalmente. Algo similar ocurrió en las oficinas de Hacienda. Como muestra Sonia Pinto *et al* (1977), señalan que desde los inicios de la vida independiente, hubo un esfuerzo por establecer servicios encargados de la gestión presupuestaria, como la Contaduría Mayor, los cuales fueron organizados por normativas que establecieron muy claramente las funciones de estas agencias y que, además, prescribieron las características de las plantas funcionarias y las remuneraciones. Sin embargo, la existencia de características burocráticas no fue un patrón común en el conjunto de la administración pública. Gracias a esto, fue posible que un grupo de funcionarios públicos pudiera desarrollar sus carreras laborales casi exclusivamente en la administración pública (véase, por ejemplo, Estefane, 2012). En las provincias, la acción del Estado estaba lejos de sustentarse en estructuras administrativas de

tipo burocrático capaces de imponerse a la notabilidad local. Al contrario, el Estado era dependiente del apoyo de las sociedades y debía establecer especies de pactos de convivencia. Por ello, por ejemplo, la intervención electoral de los gobiernos debía realizarse tras un proceso de consulta con las localidades (véase Valenzuela, 1985). Algo similar ocurría con funciones fundamentales para la gestión estatal, como el levantamiento de censos de población (Estefane, 2004).

Los cambios ocurridos en Chile durante la década de 1880 generaron la aparición de algunos de los factores identificados por Weber (1992) como causas de la burocratización. Cuestiones político-militares, económicas, necesidades funcionales, así como “cambios intensos y cualitativos” de las tareas a cargo del Estado sirven como explicación del proceso de burocratización de la administración del Estado (véase Barría, 2013, 2015). El territorio a gobernar incluía dos nuevas provincias, el presupuesto público había crecido desde, aproximadamente, \$ 25.000.000 a \$ 32.000.000 a lo largo de la década de 1870, hasta \$ 73.000.000 en 1883 (Mamalakis, 1989: 225-226). Estos cambios no pasaron desapercibidos para las autoridades de la época (véase, por ejemplo, Ministerio de Hacienda, 1886, Ministerio de Guerra, 1886), gatillando un proceso de reforma que abarcó gran parte de las instituciones administrativas existentes (por mencionar algunos, Aduanas, 1881; Dirección de Contabilidad y Dirección de Tesoro, 1883; Ferrocarriles del Estado, 1884; Régimen Interior, 1885; ministerios y municipios, 1887; Tribunal de Cuentas, 1888) y que creó otras nuevas (Registro Civil, 1884; instituciones de salud pública, 1886-1890; Ministerio de Industria y Obras Públicas, 1887; Dirección de Obras Públicas, 1888; Instituto Pedagógico, 1889, por ejemplo) (véase Barría, 2013). Un actor relevante de algunas de esas reformas fue un destacado funcionario de Estado, Hermógenes Pérez de Arce.

Hermógenes Pérez de Arce, funcionario público e intelectual

La vida de Hermógenes Pérez de Arce es similar a la de otros funcionarios públicos e intelectuales del Chile en el siglo XIX, como José Victorino Lastarria (Fuenzalida, 1942) y Valentín Letelier (Galdames, 1937), esto es, un patrón de ascenso en las responsabilidades estatales gracias a sus méritos en el campo de la gestión y por sus merecimientos intelectuales.

Hermógenes Pérez de Arce nació el 19 de abril de 1845, en la sureña ciudad de Valdivia, donde se educó y formó una familia que contó con ocho hijos.² Desde pequeño destacó por sus méritos académicos, lo que se refleja en el hecho de que a los 17 años obtuvo, vía concurso público, un nombramiento como profesor en una escuela pública. Desarrolló esta función por ocho años, combinándola con la actividad periodística en medios locales. Gracias a estas labores fue reconocido, lo que le valió ser designado, en 1873, Gobernador de Lebu. Éste fue el primer nombramiento de importancia que dio inicio a una destacada carrera administrativa y política.

En 1880, en plena Guerra del Pacífico, Pérez de Arce abandona el sur de Chile, tras ser nombrado como Delegado en Campaña de la Intendencia General del Ejército y la Armada. Estas responsabilidades lo llevaron al terreno de combate, en el cual continuará su ascenso administrativo. En 1881, en plena ocupación chilena de Lima, fue nombrado Administrador de la Aduana del Callao, manteniendo además su cargo en la Intendencia General del Ejército y la Armada. En 1882 pasó a ser el Intendente de Lima. La experiencia peruana llevó a que las autoridades nacionales tuvieran conocimiento de la labor de Pérez de Arce, llevándolo a mediados de 1882 a asumir nuevos desafíos en Santiago, la capital de Chile.

² Esta sección se basa en Marín Vicuña (1931).

El presidente de la República, Domingo Santa María (1881-1886), nombró a Pérez de Arce como Inspector General de Oficinas Públicas, un cargo creado durante 1882. En esa labor, le correspondió la responsabilidad de inspeccionar oficinas públicas en diversas zonas del país. En esa época, Pérez de Arce ya era reconocido como un especialista en la gestión del Estado y en un activo protagonista del proceso de reforma administrativa reseñado al inicio de este texto: fue el responsable de redactar una ley, publicada en 1883, que reformó los servicios de Hacienda, y en 1884 fue llevado como Jefe de Sección de Explotación y Transporte de la recién creada Empresa de Ferrocarriles del Estado.³ Es en este contexto, que Pérez de Arce publicó su primer libro, *El Administrador Público*. En 1885 pasó a ser Director General de Ferrocarriles, función que desempeñó hasta 1891, con dos pequeñas pausas: en 1885, cuando sirvió como Superintendente interino de Aduanas, y entre 1885 y 1886, período en el que se desempeñó como Ministro de Hacienda de Santa María.

Durante el gobierno de José Manuel Balmaceda (1886-1891), Pérez de Arce volvió a su función de Director General de Ferrocarriles, a la vez que fue Diputado por Laja, entre 1888 y 1891. Este período se caracterizó por una fuerte polarización, y de hecho finalizó con la guerra civil en la que el balmacedismo fue derrotado. Pérez de Arce fue objeto de constante crítica por parte de la oposición, la que a través de la prensa lo atacó por lo que consideraba un manejo deficiente de los ferrocarriles estatales. En octubre de 1890, Balmaceda clausuró el Congreso. En 1891, en medio de la guerra civil, se eligió un nuevo Congreso. El balmacedismo fue el único sector que participó en el proceso electoral, mientras la oposición estaba en el norte de

³ Ambas reformas son analizadas en Barría (2015). *Sobre la historia de los ferrocarriles*, además, se puede consultar Guajardo (2007) y Allende (2001).

Chile formando un gobierno paralelo y organizando una fuerza militar para derrocar a Balmaceda (véase Barría, 2013). Tras la derrota del balmacedismo, y la llegada al poder de Jorge Montt, líder de las fuerzas triunfadoras, en septiembre de 1891, Pérez de Arce fue despedido de su cargo. La causa de su despido fue su identificación con el sector perdedor.

Exonerado de la administración, Pérez de Arce retomó una actividad que había abandonado al iniciar su exitosa carrera como funcionario público: el periodismo. Desde finales de 1892 fue el redactor de *El Mercurio* de Santiago, tarea que desempeñó hasta su muerte, en 1902, con una pequeña interrupción entre 1895 y 1896. De igual forma, tras su salida de la Dirección General de Ferrocarriles del Estado, publicó una obra en la que transmitió su conocimiento acumulado sobre materia ferroviaria: *Los Ferrocarriles Argentinos y Chilenos* (1892).

Sin embargo, su alejamiento de la actividad administrativa no fue definitivo. En 1892, el Congreso creó una comisión reorganizadora de los servicios públicos, y lo nombró como su secretario. Aunque esta comisión finalmente no trabajó, su incorporación en ella fue un reconocimiento a su experiencia y sabiduría en la materia, cuestión que también llevó a la Universidad de Chile a nombrarlo profesor de la cátedra de Administración Pública, en 1895.

La reivindicación definitiva de Pérez de Arce se produjo con la dictación de una ley que le concedió una jubilación, en 1894. Señalaba la ley lo siguiente:

En atención a los servicios prestados al Estado por don Hermógenes Pérez de Arce y especialmente por haber formado parte del ejército expedicionario de la guerra contra el Perú y Bolivia, se le concede el derecho de ser jubilado con arreglo a sus años de servicios y al sueldo del empleo que desempeñaba antes del 13 de octubre de 1891 (Chile, 1894: 106).

Esta medida se dio en un contexto político particular: la reconciliación entre los vencedores de 1891 y el balmacedismo. Los principales representantes de este sector, como Julio Bañados Espinosa, otro destacado funcionario e intelectual, quien en 1888 escribió la obra *Gobierno Parlamentario y Sistema Representativo*, debieron vivir el exilio. En 1894 se dictó una ley de amnistía, que les permitió retornar a Chile, organizarse en el Partido Liberal Democrático, y volver a participar en la política (véase San Francisco, 2008). En ese escenario, Pérez de Arce fue nuevamente nombrado, en 1895, profesor de la cátedra de Administración Pública en el curso de ingenieros de la Universidad de Chile, para el cual preparó un manual que se menciona en la siguiente sección. En noviembre de ese mismo año es designado Ministro de Hacienda, esta vez por Jorge Montt, quien lo había destituido en 1891 de su cargo en Ferrocarriles del Estado.

Este fue el último nombramiento público de Pérez de Arce, quien dedicó sus últimos años de vida a la redacción de *El Mercurio*, a publicar una serie de escritos (*Lecturas Militares*, 1898; *Cartilla Cívica*, 1899; *El Alcohol*, 1899; *El Parlamentarismo*, 1901; *El Tabaco*, 1902; *Manual de Economía Política*, 1902), y a servir, desde 1899, como dirigente de la Sociedad de Fomento Fabril. En este período incorporó a sus intereses administrativos los económicos, desarrollando ideas de corte protecciónista.

En marzo de 1902 aparecieron los primeros síntomas de una enfermedad que tomó la vida de Pérez de Arce el 26 de agosto de ese año. Se extinguía así la vida de un destacado funcionario público, cuya carrera fue muy bien resumida por Pedro Pablo Figueroa, en un importante diccionario biográfico de la época: “parece que un secreto y poderoso destino lo guiaba a más elevados cargos públicos, haciéndole practicar el difícil aprendizaje de la vida de los negocios sociales en la zona del trabajo esforzado y progresista” (citado en Marín Vicuña, 1931: 45).

Los estudios sobre administración pública en la época de *El Administrador Público*

Los primeros antecedentes de estudios sobre administración pública en Chile se remontan a 1859, fecha en que apareció *Principios Elementales de Derecho Administrativo Chileno*, texto de estudio para el Instituto Nacional basado en *Derecho Administrativo Español*, publicado en 1850 por Manuel Colmeiro, profesor de la Universidad de Madrid. Este libro, que en un inicio fue publicado como un texto anónimo, fue obra de Santiago Prado, Rector del Instituto Nacional entre 1856 y 1863 y además Diputado suplente entre 1855 y 1858, y titular entre 1858 y 1867 y 1876 y 1879. El texto de Prado ha sido destacado por el jurista argentino Benjamín Villegas como uno de los primeros libros sobre derecho administrativo en América Latina, y entre algunos de sus méritos está el definir la ciencia administrativa como una disciplina que se ocupa del Estado, el gobierno y la administración (Ruiz, 2009).

Tras la obra de Prado no se cuentan avances en materia de estudios administrativos. Eso variará en la década de 1880. Los cambios administrativos del Chile de ese momento impulsaron el desarrollo de una naciente comunidad de profesionales de la administración, que además desarrollaban sus funciones académicas, aportaron al estudio y práctica administrativa por medio de la aparición de textos prácticos y académicos.

Un año después de la aparición de *El Administrador Público* se editaron dos manuales que buscaron imponer mejoras en el funcionamiento de las oficinas públicas. El primero de ellos, titulado *Manual del Registro Civil*, fue escrito por el entonces inspector de Registro Civil, Miguel Irarrázaval. Esta obra buscaba uniformar los procedimientos en un servicio creado un año antes, y que con dificultades implementaba la reforma que entregaba al Estado la responsabilidad del registro de nacimientos, defunciones y matrimonios (véase Barría, 2013). El segundo

manual fue el *Tratado de Contabilidad Fiscal* de Baldomero de la Cruz, funcionario de Hacienda y profesor de contabilidad. Este trabajo proponía una norma única de contabilidad para las oficinas públicas chilenas, las que, según una crónica publicada por Robustiano Vera en *Los Debates* del 29 de septiembre de 1885, contaban con diferentes normas contables y no habían incorporado completamente el principio de doble partida. Este texto apareció justo en un contexto de reforma mayor del sector Hacienda (Aduanas en 1881, Dirección de Contabilidad y Dirección del Tesoro en 1883, y reemplazo de la Contaduría Mayor por el Tribunal de Cuentas en 1888).

En el ámbito universitario, también, se abrió espacio para el estudio de la administración pública. En 1888, Valentín Letelier y en 1889, Julio Bañados Espinosa, propusieron, sin éxito, la creación de un programa de estudios para formar administradores públicos en las aulas de la Universidad de Chile (Barria, 2009). En lugar de eso, en 1888 se creó la cátedra de derecho administrativo, la cual fue servida por Letelier y abrió un espacio para que éste desarrollara una obra académica en este rubro, en la que se cuentan sus trabajos “De la Enseñanza del Derecho Administrativo (1889), “La Ciencia del Derecho Administrativo” (1894), “Teoría General de la Administración Pública” y *Génesis del Estado y sus Instituciones Fundamentales* (1917). Otro actor relevante fue José Domingo Amunátegui Rivera, profesor de Derecho Administrativo en la Universidad de Chile entre 1892 y 1897, autor de las siguientes obras: *Algunas Observaciones sobre la Reorganización Administrativa*, 1892; *Administración Política y Derecho Administrativo. Estudios*, 1894; *Resumen de Derecho Administrativo*, 1900; *Tratado General de Derecho Administrativo*, 1907 A la vez, tras la creación de la cátedra, una nueva generación de juristas, como Armando Quezada Acharán (“La Reorganización Administrativa en Chile”, 1893; “Conveniencia de Exigir Títulos de Competencia para Optar de los Cargos Administrativos”, 1903) centró

su atención en la administración pública, especialmente en la institucionalidad en torno al empleo público.⁴

En 1895 la Universidad de Chile incorpora una nueva cátedra al curso de ingenieros titulada “Ingeniería: administración pública”. Como ya se indicó, el encargado de dictar esta nueva materia fue Hermógenes Pérez de Arce, quien preparó un manual para desarrollar esta tarea: el *Tratado de Administración Pública Aplicado al Curso de Ingenieros de la Universidad de Chile* (1896). El nombramiento de Pérez de Arce no fue casual sino que respondió a su dilatada y exitosa carrera como funcionario público. La aparición de esta nueva cátedra respondió a la creciente incorporación de ingenieros a diversas oficinas públicas, como los Ferrocarriles del Estado y la Dirección de Obras Públicas. Además, es un importante antecedente pues inaugura el estudio administrativo separado de la esfera del derecho, algo que se consolidará en 1954, con la creación en la Universidad de Chile de la Escuela de Ciencias Políticas y Administrativas y la creación de la carrera de administración pública (Rizzo, 2011).

Referencias a *El Administrador Público* en la prensa de la época

Desde que sirvió como Director General de Ferrocarriles, Pérez de Arce se convirtió en un blanco asiduo de las críticas de los medios de prensa opositores a los gobiernos de Santa María y Balmaceda. En 1889 la situación llegó a grado tal de beligerancia, que *El Independiente*, medio del Partido Conservador, planteó la necesidad de despedir a Pérez de Arce por ser el

⁴ El desarrollo del derecho administrativo chileno es tratado en Pantoja (2009). La obra de Letelier es analizada en Barria (2012), mientras el ambiente intelectual de la época y los aportes de Quezada Acharán y Amunátegui Rivera, en materia de personal público, son tratados en Barria (2009).

responsable de una serie de problemas de funcionamiento de los ferrocarriles (véase la edición del 21 de marzo de 1889).

Existen dos notas en la prensa de la época que hacen alusión directa a *El Administrador Público*. La primera de ellas es una reseña del texto, publicada el 25 de septiembre de 1885 en *La Época*. El texto comentaba el libro de la siguiente forma:

La obra sobre la que vamos a discurrir no es un tratado didáctico de derecho positivo; muy lejos de eso; es una obra de exposición de principios que se relacionan con la administración pública.

No se crea que por estas páginas sólo campea la teoría; no; el autor, con muy buen tacto, ha sabido escoger de todas las legislaciones de los países más adelantados, las mejores ideas ya ensayadas, y nos las presenta a la vista junto con las ventajas e inconvenientes que han producido en la práctica.

No hay necesidad pública, dentro de la esfera administrativa, que no sea estudiada con cordura en ese trabajo, insinúándose siempre en todas las dificultades la solución más ventajosa para el interés general, que es el único que debe consultar de preferencia el administrador público.

Continuaba el texto destacando lo que, a juicio del comentarista, era uno de los principales aciertos del libro de Pérez de Arce:

Una de las tareas principales del buen mandatario administrativo es preparar el terreno para la descentralización, ir creando la iniciativa popular, ir acostumbrando al pueblo a gobernarse por sí mismo.

El administrador público, en tanto que nacen estos nuevos hábitos, tiene que atender con mirada imparcial y criterio sólido, todos los negocios generales de la comunidad. Nunca debe perder de vista que es un mandatario del pueblo, no para hollar los

derechos de nadie, sino para hacer respetar los derechos de todos; en una palabra, no debe estimarse superior a los demás, por estar investido de un mandato accidental, sino que debe considerarse como igual a todos, para ejecutar actos que procuren la felicidad del pueblo y hagan sagrado el respeto a la ley.

El señor Pérez de Arce ha tenido el cuidado de impregnar las páginas de su libro con estas sanas ideas, que no por figurar algunas de ellas como elementales, dejan de ser olvidadas a veces.

Finalizaba el texto reflexionando sobre los límites de la acción del administrador público y el estado de desarrollo de los estudios administrativos en Chile:

El administrador público debe tener muy presente que, cuando atropella un derecho, sea electoral o cualquier otro, falta lastimosamente a la confianza del mandato popular que ejerce; en una palabra, obra como un espíritu vulgar, que no merece gestionar los intereses de la comunidad ni los de ninguno de sus miembros. Quien falta a la comunidad, falta con mayor razón al individuo aislado. Por eso en la conveniencia misma del administrador público está el no traicionar la confianza del mandato.

Es satisfactorio hacer constatar que, en el reducido movimiento intelectual de nuestro país, ocupan una parte importante las obras que tienen por objeto el estudio del derecho y de la ciencia política y administrativa. El horizonte de estos estudios se extiende más y más cada día con un aumento lisonjeramente sensible y el hombre público encuentra por lo mismo una perspectiva más amplia que abrazar. El pueblo aprende también con ello a conocer más bien sus derechos y deberes, de modo que semejantes publicaciones producen un beneficio general (*La Época*, 25/9/1885).

Una segunda referencia a *El Administrador Público* se encuentra en la nota “Incompatibilidades. Un libro que vale más

que su autor”, publicada el 1° de abril de 1886 por *La Libertad Electoral*, órgano de opinión de los liberales sueltos, un sector de liberalismo doctrinario que se caracterizó por ser contrario a los gobiernos de signo liberal que gobernarón Chile entre 1871 y 1891. La nota plantea que el Intendente de Valparaíso no podía, al mismo tiempo, ocupar ese cargo y ser comisario para inspeccionar a las sociedades anónimas. Respecto al caso, el medio realiza un análisis jurídico sobre la incompatibilidad entre ambas funciones. *La Libertad Electoral* critica, además, que el Ministro de Hacienda, Hermógenes Pérez de Arce, planteara la inexistencia de incompatibilidad entre tales funciones. En este punto, el periódico realiza una dura crítica al Ministro, sacando a colación *El Administrador Público*:

Existe un libro, que si no es un libro poderoso, es un libro bien concebido y útil para su objeto. Contiene sobre la letra, el espíritu y la aplicación de la ley, y sobre los inconvenientes de la acumulación de empleos, que puede considerarse, según él, “como un abuso para acumular rentas, perjudicial a una buena administración”, juiciosas observaciones que condenan las doctrinas del señor ministro, de acuerdo con las reglas de interpretación contenidas en el título preliminar del código civil...

...Nos permitimos recomendarles que lean, a mayor abundamiento, el libro a que hemos hecho referencia.

Se titula: *El Administrador Público*.

Su autor: Don Hermógenes Pérez de Arce.

Es un libro que vale más que su autor.

El Administrador Público, un reflejo de su época

Hermógenes Pérez de Arce fue un hombre de su época. A través del seguimiento de su vida y obra, tanto administrativa como intelectual, es posible rastrear las características propias de la administración pública chilena de la última parte del siglo XIX.

La administración pública pasó a ser una actividad social que cada vez fue más visible en la vida social. Esta mayor visibilidad fue producto de una serie de reformas que buscaron, por una parte, ampliar la esfera de acción de la administración, y por la otra, con dotarla de mayores niveles de racionalidad. Este afán de mejora se materializó en diversas publicaciones especializadas y en proyectos para formar administradores públicos profesionales. *El Administrador Público* avanzó en esa misma línea, tal como queda descrito en el fin que Pérez de Arce buscó cumplir con la edición de esta obra:

Solo aspiramos a trazar un cuadro compendiado de la importancia de la administración, de los conocimientos que debe tener el administrador público, de las fuentes a donde debe acudir para procurárselos, de las cualidades morales que constituyen al verdadero administrador y de la participación que debe tener la actividad social en la gestión de los asuntos locales, dejando en manos de la autoridad solo las funciones que razonablemente corresponden al Estado (1884: V).

Otro aspecto a destacar de *El Administrador Público* es que, a pesar que su autor no se propuso “redactar un curso de derecho positivo, correspondiente a la legislación administrativa de un país determinado” (1884: III), en sus páginas se analizan, aunque de forma académica, varios de los principales conflictos de la época en torno a la acción administrativa del Estado. La década de 1880 se caracterizó, como se ha visto, por el avance de la acción del Estado en terrenos, hasta ese momento, en manos de los privados. Ello generó una ola de críticas a los presidentes Santa María y Balmaceda, y la aparición de algunas contiendas de competencias entre el Ejecutivo y el Judicial (Barriá, 2013). En ese contexto, no es casual que *El Administrador Público* haya dedicado capítulos a temas como la independencia de poderes y la contienda de competencias, el estudio

de la ley y las garantías individuales. En estos tópicos, Pérez de Arce avanzó hacia una concepción parecida a la de la ortodoxia norteamericana, en la cual la administración pública debe estar liberada de la esfera política (Waldo, 1964). Para Pérez de Arce, la administración pública es:

...el conjunto de resortes con los que el poder ejecutivo mueve todos los servicios que concurren al bienestar general, dentro de los límites racionales que una sana apreciación atribuye a la autoridad, para no invadir la esfera de la actividad individual, ni sacrificar sus garantías (Pérez de Arce, 1884: 15).

Igualmente, Pérez de Arce diferenciaba las funciones de gobierno de las administrativas. Planteaba que gobernar se relaciona con:

...rejir los intereses generales de la nación' (sic) representarla en sus relaciones con el extranjero, tomar participación en la formación de las leyes, dar unidad a la acción política del Estado, dirigir los intereses colectivos de los ciudadanos, concentrados en un sólo interés común.

En tanto que administrar significa ejecutar los actos necesarios para dar cumplimiento a las leyes “cuya dirección superior tiene el Gobierno, sin descender éste a los detalles que exigen su ejecución, y que corresponden a los funcionarios administrativos” (Pérez de Arce, 1884: 14).

La obra de Pérez de Arce cuenta con menos pretensiones académicas que los escritos de contemporáneos suyos, como Valentín Letelier. A pesar de su anhelo de dotar al administrador público de elementos de juicio antes que debatir en el concierto académico, Pérez de Arce avanzó respuestas a las preguntas clásicas de la disciplina y, además, mostró conocer a clásicos del pensamiento decimonónico, como Charles-Jean Bonnin.

La administración pública fue uno de los focos centrales de debate en el Chile de la década de 1880. La prensa y el Congreso fueron espacios en los que se llevó a cabo una dura discusión en torno a cuestiones como las llamadas leyes laicas (que crearon, entre 1883 y 1884, el Registro Civil y el establecimiento de cementerios no confesionales), la reforma de los municipios con la consiguiente disputa respecto al nivel de descentralización necesaria, las medidas para atacar la viruela (un mal permanente del siglo XIX) y la epidemia del cólera que atacó a Chile entre 1886 y 1888, el nivel de involucramiento estatal en el fomento de la actividad económica, y la forma en que se contrataban y despedían los empleados públicos (véase Barria, 2013). Pérez de Arce le dedicó un capítulo a cada uno de estos temas, abordando las materias tanto desde la teoría como de la experiencia internacional. Por ello, no es de extrañar el buen recibimiento que tuvo la obra en la época, incluso por parte de opositores a Pérez de Arce, quienes le criticaban no seguir en su vida funcionaria los preceptos que, con acierto, había vertido en *El Administrador Público*.

En síntesis, *El Administrador Público* es un novedoso tratado latinoamericano sobre ciencia de la administración pública, con varios rasgos que lo hacen una obra muy interesante, tal como lo analiza Omar Guerrero Orozco en el estudio introductorio. A esto es necesario agregar que este libro puede ser también considerado un testimonio de los cambios que vivió la administración pública chilena de la década de 1880, presentado por uno de los más importantes funcionarios públicos de la segunda mitad del siglo XIX. Por lo anterior, la obra de Pérez de Arce se erige como una fuente imprescindible para quien busque desarrollar una historia intelectual de nuestra disciplina en América Latina, así como una útil guía para entender la administración pública chilena de la época.

REFERENCIAS

Documentos oficiales

- Chile. 1894. *Boletín de Leyes y Decretos del Gobierno*. Santiago: Imprenta Nacional
- Ministerio de Guerra. 1886. *Memoria que el Ministro de Guerra Presenta al Congreso Nacional*. Santiago: Imprenta Nacional.
- Ministerio de Hacienda. 1886. *Memoria que el Ministro de Hacienda Presenta al Congreso Nacional*. Santiago: Imprenta Nacional.

Periódicos

- El Independiente*, 1889.
- La Época*, 1885.
- La Libertad Electoral*, 1886.
- Los Debates*, 1885.

Artículos y libros

- Allende, M. 2001. La Construcción de los Ferrocarriles en Chile. 1850-1913. *Revista Austral de Ciencias Sociales* 5: 143-161.
- Barría, D. 2008. Continuista o Rupturista, Radical o Sencillísima: La Reorganización de Ministerios de 1887 y su Discusión Político-Administrativa. *Historia* 41(1): 5-42.
- _____ 2009. En Busca del Mérito: La Discusión Académica en torno a los Empleados Públicos en Chile, 1884-1920. *Estudios Ibero-Americanos* 35(2): 148-165.
- _____ 2012. Estudio Introductorio. En *Valentín Letelier: Estudios sobre Política, Gobierno y Administración Pública*, compilado por Araya, E. y D. Barría, pp. XXXI-LXXI: Santiago: Editorial Universitaria.

- _____ 2013. *La Autonomía Estatal y la Clase Dominante en el Siglo XIX Chileno: La Guerra Civil de 1891*. Tesis (Doctorado), Instituto de Historia, Universidad de Leiden, Países Bajos.
- _____ 2015. Rasgos Burocráticos en las Reformas Administrativas en el Chile de la década de 1880. *Historia Crítica* 56: en prensa.
- Bengoa, J. 1999. *Historia de un Conflicto. El Estado y los Mapuches en el Siglo XX*. Santiago: Planeta.
- Bravo, Lira, B. 1994. *El Absolutismo Ilustrado en Hispanoamérica. Chile (1760-1860): de Carlos III a Portales y Montt*. Santiago: Editorial Universitaria.
- Crowther, W. 1973. *Technonological Change as Political Choice. The Engineers and the Modernization of the Chilean State Railways*. Tesis (Doctorado en Ciencia Política), University of California-Berkeley, Estados Unidos.
- Estefane, A. 2004. “Un Alto en el Camino para Saber cuántos Somos...”: Los Censos de Población y la Construcción de Lealtades Nacionales. Chile, Siglo XIX. *Historia* 37 (1): 33-59.
- _____ 2012. Burócratas Ambulantes. Movilidad y Producción de Conocimiento Estadístico en Chile, 1860-1873. *Revista Enfoques. Ciencia Política y Administración Pública* XI (17): 123-146.
- Fuenzalida, A. 1911. *Lastarria y su Tiempo (1817-1888). Su Vida, Obra e Influencia en el Desarrollo Político e Intelectual de Chile*. Santiago: Imprenta, Litografía y Encuadernación Barcelona.
- Galdames, L. 1937. *Valentín Letelier y su obra, 1852-1919*. Santiago: Imprenta Universitaria.
- Guajardo, G. 2007. *Tecnología, Estado y Ferrocarriles en Chile, 1850-1950*. México: Fundación de los Ferrocarriles Españoles, Universidad Nacional Autónoma de México.
- Guerrero, O. 1994. *Las Raíces Borbónicas del Estado Mexicano*. México: Universidad Nacional Autónoma de México.
- Ibarrola, B. 2004. *El Ejército de Balmaceda: Modernización y Crisis. Las Fuerzas Chilenas de Mar y Tierra, 1884-1890*. Tesis (Doctorado en Estudios Latinoamericanos), Instituto Universitario Ortega y Gasset, España.

- León, L. 2005. *Araucanía: La Violencia Mestiza y el Mito de la “Pacificación”, 1880-1900*. Santiago: Universidad ARCIS.
- Mamalakis, M. 1989. *Historical Statistics of Chile. Volume 6: Government Services and Public Sector and a Theory of Services*. Westport: Greenwood Press.
- Marín Vicuña, S. 1931. *Don Hermógenes Pérez de Arce (1845-1902)*. Santiago: Establecimientos Gráficos Balcells.
- O'Brien, T. 1982. *The Nitrate Industry and Chile's Crucial Transition, 1870-1891*. Nueva York. Nueva York University Press.
- Pantoja, R. 2009. La Doctrina Chilena de Derecho Administrativo y su Contexto Jurídico Político. En *Derecho Administrativo, 150 Años de Doctrina*, coordinado por Pantoja, R., pp. 57-156. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- Pérez de Arce, H. 1884. *El Administrador Público o sea Estudios sobre Principios Generales*. Santiago: Imprenta Victoria.
- Pietschmann, H. 2003. Los Principios Rectores de Organización Estatal en las Indias. En *Inventando la Nación. Iberoamérica, Siglo XIX*, coordinado por Annino, A. y F. Guerra, pp. 47-84. México: Fondo de Cultura Económica.
- Pinto, S. et al. 1977. *Antecedentes Históricos de la Contraloría General de la República*. Santiago: Contraloría General de la República.
- Ruiz, P. 2009. El Nacimiento de la Doctrina Chilena de Derecho Administrativo en la Obra de Don Santiago Prado Bustamante. En *Derecho Administrativo, 150 Años de Doctrina*, coordinado por Pantoja, R., pp. 17-55. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- San Francisco, A. 2008. *La Guerra Civil de 1891. Chile, un País, Dos Ejércitos. Tomo II*. Santiago: Centro de Estudios Bicentenario.
- Urzúa, G. y A.M. García. 1971. *Diagnóstico de la Burocracia Chilena (1818-1969)*. Santiago: Editorial Jurídica de Chile.
- Valenzuela, J. S. 1985. *Democratización Vía Reforma. La Expansión del Sufragio en Chile*. Buenos Aires: IDES.
- Waldo, D. 1964. *El Estudio de la Administración Pública*. Madrid. Aguilar.

Weber, M. 1992. *Economía y Sociedad*. México: Fondo de Cultura Económica.

Zeitlin, M. 1984. *The Civil War in Chile (or The Bourgeois Revolutions that never were)*. Princeton: Princeton University Press.

ESTUDIO INTRODUCTORIO

Omar Guerrero

PALABRAS INICIALES

Por principio deseo brindar un amplio reconocimiento al doctor Diego Barría por el gran hallazgo de dos libros de Hermógenes Pérez de Arce, ilustre administrativista chileno cuyo paso vital se dejó sentir principalmente a finales del siglo XIX. Destaca su obra principal sobre el administrador público, un filón de oro intelectual para todos los latinoamericanos y un elevado motivo para la moderna publicación aquí contenida. La localización de los textos de Pérez de Arce refrenda nuestra postura acerca de lo poco que conocemos del pensamiento administrativo latinoamericano, que no es otra cosa que un modo diverso de tomar nota sobre lo poco que nos conocemos los latinoamericanos hoy en día. El lamentable olvido de Florentino González, Luis de la Rosa, Antonio González Saravia, Valentín Letelier y Hermógenes Pérez de Arce, produjo una desfiguración en el perfil científico de la administración pública latinoamericana y la búsqueda artificial de una fisonomía adaptada desde países ajenos.

Pérez de Arce (1845-1902) es un personaje muy conocido y reconocido en su país, pues ejerció una vida pública activa y dedicó su tiempo a la actividad académica. Su rica experiencia administrativa es visible en dos obras sobre administración pública, principalmente una de ellas titulada: *Tratado de Administración Pública* publicada en 1896. El subtítulo, “Curso de Ingenieros de la Universidad de Chile”, corresponde plenamente al objeto que enuncia su título y sirve por igual a cualquier servidor público de la hermana república de Chile. Asimismo,

su autor no deja de exponer sesudas conceptuaciones acerca de la ciencia de la administración, complementando apreciaciones vertidas en una obra precedente que debe sumarse a los grandes textos sobre nuestra materia. Ciertamente, Pérez de Arce escribió en 1884 una obra de gran significación para la ciencia de la administración pública. Se titula *El Administrador Público: o sea, Estudios sobre Principios Generales de Administración*. El libro, que se publicó en Santiago en 1884, no es sólo un tratado profundo sobre nuestra disciplina, sino presumiblemente el primer texto en el mundo dedicado a la figura del administrador público, a su personalidad y a sus tareas. Este será el texto al que nos dedicaremos principalmente cuando pasemos al estudio de su autor.

Además de las obras de los autores latinoamericanos mencionados, consideraremos dos más de pensadores europeos que se publicaron en América y tuvieron una gran importancia, debidas a las plumas de Bonnin y de Francisco de Paula Madrazo.

I. CONTEXTO INTELECTUAL LATINOAMERICANO EN EL SIGLO XIX

Es relevante que dos libros casi olvidados hablen claramente de un cultivo intenso y extensivo de la ciencia administrativa latinoamericana. Dejan ver, asimismo, que nuestro pensamiento administrativo estaba al día y que se codeaba con los grandes autores europeos cuando faltaba mucho para que la ciencia de la administración pública se comenzara a cultivar en los Estados Unidos y más aún en Inglaterra, así como en otros países europeos. No es menos sorprendente que el estudio de nuestra disciplina comenzara poco después de su inicio en el país donde se originó, Francia (Bonnin, 1808, 1809), y enseguida que su estudio comenzara a cultivarse en Portugal, Italia y España.

Bonnin en América

La ciencia de la administración pública llegó directamente de Francia, pero no sólo a través de libros europeos en idiomas de más allá del Atlántico, sino mediante la publicación directa de un libro del Bonnin vertido en el idioma español. En efecto, el primer libro de ciencia de la administración pública procesado en una imprenta americana fue de Charles-Jean Bonnin, se titula: *Ciencia Administrativa: Principios de Administración Pública*, y lleva como subtítulo “Extractados de la obra francesa de Carlos Juan Bonnin”. Fue publicado en Panamá por la Imprenta de José Ángel Santos cuando corría el año de 1838, y traducido y resumido por Esteban Febres Cordero de la edición francesa de 1812 (Bonnin, 1812). Febres Cordero hace saber que al dar a luz el compendio de Ciencia Administrativa no le movió la vanagloria de hacer gala de ostentación de conocimientos, sino sólo ofrecer a los alumnos de jurisprudencia del Colegio del Istmo algunas luces sobre este ramo destacable de las ciencias sociales. Ello obedece a que no existiendo en su país una obra sobre la materia, la “muy difusa” de Bonnin se acogería benignamente (Febres, 1838: I).

Fue de tal modo como se inició el cultivo de la administración pública una década después de que se publicara la cuarta edición del libro de Bonnin (Bonnin, 1829), estando en plena actividad su autor, quien falleció en 1846, a edad muy avanzada. Los latinoamericanos de entonces pudieron adoptar casi inmediatamente los progresos del pensamiento administrativo producido por la Revolución y el imperio en Francia, del mismo modo como lo hicieron los pueblos que tradujeron la magna obra de Bonnin: Portugal (Bonnin, 1822), Italia (Bonnin, 1824) y España (Bonnin, 1834).

En su libro Bonnin nos enseña que existe en la sociedad una armonía como la hay en el universo, merced a que todo es una correlación en el orden social, como en el espacio físico.

Efectivamente, el hombre es un ser sociable por su naturaleza, y es precisamente su sociabilidad natural donde se encuentra la causa y origen de la sociedad misma. Es de su organización de donde emanan todas las relaciones que ligan a los hombres entre sí, del mismo modo como las reglas que la experiencia y los progresos del entendimiento que dieron origen a *ciencia administrativa* (Bonnin, 1838: 3-4). Este nuevo campo del saber tiene como objeto de estudio las relaciones entre la sociedad y los administrados, así como los medios de conservar esas mismas relaciones por la acción de la autoridad pública sobre las personas y propiedades en todo lo que interesa al orden social.

Es preciso destacar que las lecciones de Febres Cordero en las aulas istmeñas de la Colombia de entonces (Nueva Granada) eran más avanzadas que los cursos cameralistas en Alemania y Austria, donde la añosa “ciencia de la policía” aún sentaba sus reales y el gran Lorenz von aún no iniciaba su perseverante cruzada en pro de una ciencia de la administración pública, como en Francia, donde tuvo su primer contacto con la disciplina, que consonante con el Estado de derecho reemplazara a la ciencia de la policía.

No sería posible concebir a la sociedad sin el gobierno instituido para velar sobre el curso del Estado, y sin la administración creada por la acción del gobierno para el sostenimiento del orden y la ejecución de las leyes. La sociedad no es la reunión casual y pasajera de miembros asilados, sino de relaciones estables. Con base en el orden social, gobernar es dirigir, ordenar, supervisar, mientras que administrar es obrar directamente (Bonnin, 1838: 5). Son las leyes de interés general, que estatuyen sobre las relaciones comunes necesarias de los administrados, de donde emana la gestión de negocios públicos en tantas direcciones como lo dictan las necesidades mismas del Estado, y que se distinguen en la “administración pública” propiamente hablando, y en administraciones especiales. Bonnin declara que

“la administración pública es la autoridad común que en todo territorio del Estado tiene la ejecución de las leyes, cuya atribución constituye su carácter esencial” (Bonnin, 1838: 7). Las administraciones especiales, por su parte, son brazos de la administración pública misma y tienen una sola dirección propia y determinada.

Pero Bonnin no sólo desarrolla a la administración pública moderna, sino que patentiza su nuevo rostro forjado al calor de las libertades, los derechos y los deberes emanados de la Revolución.

La administración pública no enseñorea, ella sirve y rinde cuentas de sus acciones. Tampoco opera por sí misma ni en su provecho, como en el pasado absolutista, sino por el impulso inicial del gobierno (Bonnin, 1838: 7). Los estudiantes colombianos supieron que el gobierno es el pensamiento que dirige, mientras que la administración es el brazo que ejecuta. Que es del gobierno del que la administración recibe el movimiento e impulso, porque a ella no le es dado en una república brindarlo a sí misma, y si bien es cierto que Napoleón encabezó un imperio, cuidó siempre de no desatender estas sabias prescripciones revolucionarias.

La administración pública latinoamericana nació tan moderna como las emergentes repúblicas de acá en el Atlántico y el Pacífico, y si sus organizaciones gubernamentales padecieron por décadas los estorbosos restos estamentales del Virreinato, el pensamiento administrativo francés fue un viento de innovación. Los latinoamericanos fueron discípulos muy adelantados, entre otras cosas porque con las ideas francesas viajaron las instituciones republicanas y democráticas. Es destacable la rápida circulación de los libros que contenían esas ideas, así como la eventual presencia de los latinoamericanos en Europa. Otro tanto debe atribuirse al intercambio espistolar transatlántico, y a los vínculos personales y familiares en ambas orillas del océano.

Muy pronto Florentino González produjo el primer libro de ciencia administrativa hecho por la mano de un latinoamericano, seguido, casi de inmediato, por Luis de la Rosa y Antonio González Saravia. En Chile destacaron Pérez de Arce y Valentín Letelier, mientras que en México se publicó un tratado de administración pública del español Francisco de Paula Madrazo.

Los pensadores administrativos latinoamericanos

Florentino González

Charles-Jean Bonnin tuvo discípulos directos en América Latina. Uno de ellos fue Florentino González (1805-1875), pensador administrativo nacido en Colombia y quizá el autor del primer tratado de administración pública escrito en idioma español, toda vez que es él quien tiene la prioridad de estudiar a la administración en un régimen republicano. González se había propuesto trabajar un texto relativo a una administración descentralizada, y a pesar de su devoción doctrinaria por Bonnin, no pudo conciliar con un sistema de administración pública preparado para un régimen imperial centralizado. A pesar de lo dicho, uno de los méritos más relevantes de Florentino González fue participar decididamente en la introducción de la ciencia de la administración pública en América por medio de Bonnin.

González pugnó por la descentralización de la vida local, por presentir los males de la centralización, a la cual identificaba con el despotismo. Para dar pauta al sistema de administración pública republicano, ante todo se propuso sentar las bases epistemológicas de su estudio; explicando que la ciencia administrativa es el conocimiento de los principios, en virtud de los cuales debe arreglarse la acción de las autoridades a quienes se encargue la gestión de los intereses y negocios sociales, que

tienen el carácter de públicos (González, 1940, I, 7). La nueva disciplina está encaminada a ofrecer el conocimiento de los principios que rigen a los asuntos de orden público, los cuales destacan principalmente por su índole social. Estos principios, sustentados en el saber científico, son la guía que sirve de brújula a la actividad de las autoridades para hacer realidad el destino y misión de la administración pública; es decir: conservar las relaciones entre la sociedad como un todo, con las personas individuales que la integran.

Una vez que identificó los intereses sociales, González explica que administración pública es la acción de las autoridades sobre los intereses y negocios sociales que tienen el carácter público, ejercida conforme a las reglas que se hayan establecido para dirigirlos (González, 1840: I, 1). La idea acerca de la administración pública como acción, González la extiende a los funcionarios públicos. De manera que lo que él aquilata como una buena administración consiste en los resultados ventajosos que se obtienen, así como en los funcionarios que la ejercitan. La buena administración debe hallarse en el nivel nacional y en el ámbito municipal, al primero de los cuales entiende como la acción de la autoridad pública sobre los intereses y negocios sociales relativos a la nación; en tanto que el segundo es la acción de la autoridad pública sobre los intereses y negocios referentes a las secciones de la nación.

Florentino González fue olvidado durante muchos años, incluso en su natal Colombia, principalmente porque su libro se dejó de publicar. Más bien su texto tuvo una segunda edición en Ecuador cuando corría el año de 1847, pero que al parecer no tuvo mucha difusión (González, 1847). Hasta donde sabemos González permaneció inadvertido el resto del siglo XIX y en buena parte del XX, hasta que su libro fue nuevamente publicado en 1994 en su país de origen (González, 1994). Desde entonces, su tratado es lectura obligada y reconocida entre un público cada día más extenso.

Luis de la Rosa

Como lo hemos podido observar, el siglo XIX fue época de hombres de probada erudición. Uno de ellos es Luis de la Rosa (1804-1856), economista, jurista, sociólogo y politólogo, si bien sus principales aportes fueron para la ciencia de la administración por cuya pluma se fundó como disciplina científica en México. Asimismo, De la Rosa fue un estadista y hombre de academia que cultivó las letras. Es autor de una obra de valor extraordinario: *Sobre la administración pública de México y medios de mejorarla*, publicada en 1853 (Rosa: 1853).

De la Rosa estaba al día en los estudios administrativos, principalmente en la producción literaria de Francia y España, donde algunos escritores de sus días produjeron tratados de teoría de la administración pública. Habida cuenta de que De la Rosa no especifica esas fuentes, podemos deducir que se podría tratar de Bonnin y Alexandre Vivien (Vivien, 1859), así como de Agustín Silvela, Alejandro Oliván y José Posada de Herrera, todos ellos autores de textos que tratan expresamente de administración pública. De la Rosa consultó las teorías más seguras sobre la materia (Rosa: 1853, 3-4). De esas fuentes De la Rosa concluye que la ciencia de la administración ha madurado con el tiempo, toda vez que es una disciplina exacta y segura. De modo que un estadista encargado de dirigir la administración deberá conocer con profundidad la ciencia administrativa, así como las teorías administrativas del pasado y la historia económica y administrativa de otras naciones, a la vez que sus instituciones administrativas.

Para De la Rosa la administración pública está estrechamente relacionada con el progreso de la sociedad, y los inventos y las innovaciones deben ser consideradas para cumplir con su propósito y evitar que el gobierno sea objeto de especuladores y charlatanes proyectistas (Rosa: 1853, 5). Hombre de ideas avanzadas, sostiene que muchas teorías administrativas de su tiempo

son obsoletas y deben reconsiderarse a la luz de progresos en la economía industrial, como el vapor, las bombas hidráulicas, los pozos artesianos, los ferrocarriles, los telégrafos magnéticos y el alumbrado de gas; así como las mejoras intelectuales y morales, como las escuelas lancasterianas, planteles para ciegos y sordomudos, casas de partos, cajas de ahorro y nuevos sistemas penitenciarios.

Como González, De la Rosa pasó al olvido quizá porque de su relevante texto, planeado en publicaciones periódicas, sólo vio la luz el primer fascículo. De la Rosa calculaba que su obra tendría alrededor de 400 páginas y que se publicaría en 10 entregas de 40 páginas cada una. La primera entrega suma 85 páginas, y en la página 84 una mano anónima anotó “no se publicó más”. Afortunadamente una edición completa de sus trabajos sobre administración pública, bajo la docta mano de José Chanes Nieto, puso en el año 2000 a circular nuevamente y con gran vigor el pensamiento administrativo de Luis de la Rosa (De la Rosa, 2000).

Francisco de Paula Madrazo

Nació en Barcelona (1817-1868), España. Lo importante para nosotros es que a la edad de 25 años Madrazo asistió a la cátedra de administración pública impartida por José Posada de Herrera, primer profesor en impartir un curso completo sobre la materia en la primera Escuela de Administración Pública del mundo moderno. La publicación de sus *Lecciones de Administración*, profesadas en 1843, son producto de las versiones taquigráficas de sus alumnos Antonio de Bascón, Juan Pérez Calvo y Francisco de Paula Madrazo (Posada de Herrera, 1843). Este último es autor de una obra que salió a la luz en México en 1857 con el título *Manual de Administración*. Tal es el motivo por el cual Madrazo es más conocido en América que en España, donde hasta hace poco no existía referencia a su

obra. Destaca, entonces, que una década después esas valiosas lecciones impartidas en España se conocieran en América.

Madrazo explica que la afición que se ha despertado sobre el estudio de la ciencia de la administración pública, obedece a que la sociedad de su tiempo se acerca a su completo desarrollo y se le debe entregar el cuidado de sus propios intereses. Él añade que su obra no tendrá por base teorías vanas ni principios abstractos, sino doctrinas de aplicación práctica con relación a las instituciones, las leyes y los derechos que forman los diferentes lazos y relaciones del hombre en sociedad (Madrazo, 1858: 5, 9). Pero se ha propuesto escribir un “tratado científico, no un libro de política”, donde consignará los buenos principios sobre los cuales establecer una administración inteligente, ilustrada, justa y vigorosa, todo ello sin preocupación de escuela de pensamiento ni pasión de partido”.

Por cuanto a la materia administrativa, ésta comprende la enorme riqueza abordaba como el objeto de la ciencia de la administración pública, a la que define como la disciplina que establece los principios y relaciones que median entre la sociedad y los individuos que la componen; más aquellos derechos que existen entre los particulares que están reglados por la equidad y nacen del principio de asociación, a saber: deberes de administración con respecto al orden público y con respecto de la salubridad pública. Los intereses materiales colectivos comprenden la agricultura, aguas y montes. Los intereses morales, en fin, son las diversiones públicas y la imprenta (Madrazo, 1858: 18). De los derechos de la administración con respecto a las personas, Madrazo se refiere a la matrículas de mar, y los cargos provinciales y municipales. En fin, los derechos de la administración relativos a las cosas son principalmente las contribuciones. Todo esto encierra la materia de la administración conforme el espíritu de la ciencia de la administración pública.

Francisco de Paula Madrazo también fue rescatado del olvido en que se hallaba. Quien escribe estas líneas tuvo la fortuna de

publicar íntegramente su texto en la *Revista de Administración Pública* del INAP cuando corrían los años de 1982 y 1983. Habida cuenta de que dicha revista se puede consultar en la *Internet*, el acceso del libro de Madrazo tiene un gran potencial.

Antonio González Saravia

Guatemalteco de nacimiento, fue un conspicuo cultivador del derecho administrativo en su país, y quien estableció allí mismo el estudio de la administración pública. A raíz de un edicto gubernamental que decretó la necesidad de facilitar el estudio del derecho administrativo a los alumnos de la Escuela de Jurisprudencia, las municipalidades y los jefes políticos en Guatemala, González Saravia se propuso preparar una obra adecuada para tal efecto: *La Administración Pública: Curso de Derecho Administrativo* (1888). En ese entonces, entre otras actividades profesionales, el destacado profesor impartía la cátedra de derecho administrativo en la mencionada Facultad y era miembro de la Real Academia Española de Jurisprudencia y Administración. Él mismo comenta que se siente satisfecho de inaugurar en su patria “los cursos oficiales sobre el estudio de la administración pública, y dar a la prensa los primeros ensayos acerca de esta interesante materia...” (González Saravia, 1888: 3).

Explica que la administración abraza una vasta tarea que comienza con procurar las necesidades de los administrados, sostener el orden y la tranquilidad públicos sin hacer enojosa su vigilancia ni odiosa su severidad. Ella debe mejorar los servicios públicos, proteger los derechos y exigir el cumplimiento de los deberes. También se encarga de garantizar la seguridad personal, sostener la moral de las costumbres públicas y difundir la cultura. Esta misión no sólo es importante y honrosa, sino la base misma del bienestar, el orden y la prosperidad general” (González Saravia, 1888: 4). Como la sociedad se encuentra

organizada para vivir y desarrollarse, la administración pública se obliga a tener el poder necesario para contribuir al alcance de dichas finalidades.

Por tal motivo, es conveniente que el derecho administrativo y la ciencia de la administración no se confundan, pues la última comprende todas las disciplinas que se ocupan de la administración, sean naturales o sociales, mientras que la ciencia del derecho administrativo sólo considera la administración en su aspecto jurídico (González Saravia, 1888: 16). Pero ambas disciplinas se encuentran en estrecha relación porque el arte del derecho administrativo consiste en la aplicación de la ciencia administrativa a la vida, por medio de reglas prácticas. Debemos a juristas eminentes como González Saravia distinguir con precisión ambos campos del saber.

Parece que la obra de González Saravia sólo tuvo una edición, misma que rescatamos tiempo atrás y publicamos parcialmente en la *Revista de Administración Pública* (1982). Hoy en día es accesible en la *Internet* en una edición facsímil.

Valentín Letelier (1852-1919)

Destacado catedrático chileno muy activo a finales del siglo XIX y principio del XX, realizó importantes contribuciones a la ciencia política y la administración pública. Sobre la última preparó dos largos ensayos, uno con profundidad epistemológica sobre la disciplina, el segundo un trabajo muy sesudo sobre los servicios públicos. Debemos destacar que Letelier tiene una idea muy clara sobre los problemas relativos al objeto de estudio de la administración pública, que observa en las dificultades de su definición como disciplina científica. En efecto, considera que el investigador que comienza por definir *a priori* los temas que se propone estudiar, no puede definirlos lógicamente sin haberlos estudiado a fondo previamente. Porque, más que ser bases de una ciencia, las definiciones son su corolario por

consistir en las conclusiones de una laboriosa investigación, más que principios para el estudio. Por consiguiente, las definiciones no se deben emplear como nociones generadoras del saber sino como la “suma final de los conocimientos. “Esto explica por qué las definiciones sólo se vienen a comprender una vez que se han estudiado las cosas definidas”, comenta el conspicuo pensador administrativo. Sólo estudiando previamente la naturaleza de la administración pública podemos definirla mediante una fórmula breve y comprensiva que resuma todos los conocimientos del estudioso (Letelier, 1996: 95, 96, 98). Esta es, ciertamente, la primera cuestión que se debe resolver para averiguar qué es la administración pública. Letelier, un notable epistemólogo y hombre de ciencia, se propone avanzar sobre esta línea mediante el examen de tres escuelas de pensamiento matizadas por la nacionalidad de sus integrantes, cada una de las cuales se caracteriza por su propensión a emplear el vocablo “administración” en tres acepciones. La primera es “gestión” propia de los autores franceses; “gobierno” de los pensadores españoles e italianos, y “servicio público” según las obras de procedencia alemana.

Con claridad sorprendente, Letelier recurre a una construcción lógica a través del uso de una dicotomía para, contrastando con gobierno, discernir el ser de la administración pública. El autor chileno explica que entre los actos de los funcionarios públicos se distinguen los que mandan, prohíben o permiten, de aquellos propiamente gestionarios. Los primeros se refieren a dictar leyes como legislar, expedir decretos como gobernar y declarar derechos como juzgar. Por exclusión, “nada de eso es administrar” (Letelier, 1996: 105-106). Otros son los caracteres distintivos de la función administrativa, porque esencialmente la administración no ejerce autoridad, no es poder, sino servicio; “es simple gestión de intereses, guarda de institutos, prestación de servicios”. Efectivamente, la grandeza de la administración pública reposa en su condición existencial de servicio, más que

en ser fiel ejecutor de los actos de autoridad del gobierno, y aún sin dejar de considerar que incluso en esta labor ella se desempeña con amplia discrecionalidad. Esta frase adelanta muchos años la idea de Herman Finer cuando explicó que, cuando hablamos de la importancia de la política y de la administración con respecto al bienestar cívico, la primera tiene con mucho la preferencia y la maquinaria administrativa se subordinada a la fase política del gobierno (Finer, 1934: 9). “Y así debe ser”, por la razón de que la política determina la voluntad y la función, lo que es más importante que el aparato administrativo.

Letelier es menos un autor del siglo XIX, que un gran pensador administrativo del XX. Queda claro en su pensamiento un afán por dar rigor a un campo del saber que, a pesar de ser casi centenario, aún cree que le falta consolidar un centro fuerte epistemológico que distinga a la ciencia de la administración pública, y otras disciplinas sociales hermanas. Esta tarea seguirá su curso en suelo chileno y será culminada por Aníbal Bascuñán (Bascuñán, 1963) a mediados del siglo XX.

Valentín Letelier fue recuperado por Eduardo Araya Moreno y Diego Barria, quienes en 2011 compilaron y prologaron un libro titulado *Valentín Letelier: Estudios sobre Política, Gobierno y Administración Pública*. No se exageraría aquilatar el enorme valor del libro, tanto por los trabajos de Letelier, como por las contribuciones de Araya y Barria. La obra es accesible a través de los canales de la Internet.

II. CONTRIBUCIONES DE HERMÓGENES PÉREZ DE ARCE

En el apartado precedente señalamos las vías de acceso de los pensadores administrativos estudiados porque, en contraste con los años pasados, hoy en día el pensamiento administrativo latinoamericano de antaño está a nuestro alcance. También

aspiramos a poner en manos de los lectores las ideas esenciales de Hermógenes Pérez de Arce. Pero antes de entrar al examen de su obra principal es conveniente hacer una breve semblanza de su segunda obra administrativa, pues a través de sus páginas es visible el hombre de pensamiento y el personaje de acción que le dieron vida.

Tratado de Administración Pública

Pérez de Arce fue un catedrático eminente. Uno de sus encargos docentes más apreciables fue su participación en 1896 dentro de la carrera profesional para ingenieros, donde su vocación más relevante quedó patentizada al invitarlo a impartir la cátedra de administración pública dentro del curso superior de matemáticas de la Universidad de Chile. No existiendo un temario de la asignatura, ni las materias de su contenido, fue necesario redactar un programa que Pérez de Arce le dio la forma de un índice cuyos capítulos redactados día a día para cada clase, y dados a los alumnos como apuntes para sus estudios, fueron formando gradualmente su *Tratado de Administración Pública*. Los apuntes, escritos en lenguaje llano y “casi familiar” que un profesor emplea para hacerse entender con claridad a sus alumnos, culminó en una obra ciertamente valiosa y singular (Pérez de Arce, 1896: 6-8). Con el mismo afán didáctico y con mucho ingenio, Pérez de Arce elabora sus páginas como un código en el que resume las leyes orgánicas, ordenanzas, reglamentos, decretos y circulares, así como artículos del Código Civil, de Comercio y Penal relacionado con materias en que habitualmente ocupan a los ingenieros y arquitectos; así como los contratistas, industriales, empresarios de obras públicas y “hombres de administración en general”. La obra es, en fin, un manual práctico de administración.

No olvidemos que el libro es, ante todo, un texto de administración pública. De aquí que los estudios administrativos se abocan por sí mismos a hacer efectivos en la práctica los conocimientos provenientes de las matemáticas, física y ciencias naturales, al mismo tiempo que facilitan los medios de utilizarlos en la sociedad para gozar de sus ventajas. En ello radica la índole de la administración pública, que bajo los auspicios de las instituciones dependientes del poder central del Estado, ofrece la participación que en ellas se realiza a todos los ciudadanos. Esta estrecha relación entre la ciencias “duras” y la administración pública recuerda los cursos cameralistas alemanes, donde los futuros funcionarios públicos aprendían a hacer prácticos sus conocimientos científicos por medio de la administración (Lenoël, 1865: 132-160). Es de este modo que el ingeniero que egresa de la universidad está habilitado con un resumen de los principios generales de la administración pública, así como con conocimientos especiales de las materias administrativas relacionadas con su profesión. Se presenta pues, en la sociedad, en condiciones de desempeñar puestos importantes en el Estado con “acierto y lucidez”, tomar a su cargo negocios particulares y participar en la gerencia de las grandes empresas industriales. De aquí que, “para llegar al conocimiento de las materias administrativas relacionadas con la profesión del ingeniero, es necesario adquirir previamente ideas generales de la ciencia administrativa, de la organización política del Estado y de la constitución de los poderes públicos” (Pérez de Arce, 1896: 12).

Ahora bien, el nombre de “ciencia administrativa”, para designar a la administración pública, es apropiado no tanto cuando se ocupa en el estudio de las disposiciones administrativas y los servicios públicos de una nación, sino más bien cuando trata de los “principios generales a que deben sujetarse las relaciones entre el Estado y los individuos”; así como de las reglas fundamentales para la organización científica y el

más expedito manejo de los servicios públicos y los intereses del Estado (Pérez de Arce, 1896: 17). El estudio de la ciencia administrativa forma al mismo tiempo a legisladores y a hombres de Estado, capaces de hacer una crítica de las instituciones vigentes y empeñarse en su reforma con base en las sanas doctrinas del derecho público, la economía política, el derecho civil y penal, la estadística, la higiene pública y otras ciencias auxiliares de la administración pública.

El administrador público

El libro principal de Pérez de Arce es *El administrador público*, cuyo subtítulo habla de su proyecto por desarrollar un estudio sobre los principios generales de administración pública. Se trata de una de las obras más tardías del siglo XIX, pues egresa de imprenta en 1884 y en sus páginas resalta el ideario del pensamiento administrativo de su tiempo. Pero su autor no tuvo en mente redactar un curso de derecho positivo correspondiente a la legislación administrativa de un país determinado, ni tampoco un tratado “meramente teórico” sobre principios abstractos de la ciencia administrativa con propósitos didácticos. Más bien se propuso agrupar en un libro un número de estudios que, abrazando los principios generales de la administración pública, comprenda asimismo su aplicación a la gestión de los intereses públicos, pero presentados desde un punto de vista crítico y fundado en la experiencia de los países más destacados en la materia. Por consiguiente, el autor no contempla a la administración pública con criterios jurídicos, es decir, como un conjunto de leyes y reglamentos dictados para regir los intereses generales o locales del país; “sino, ante todo, como una ciencia de variados estudios” que dispone entre sus auxiliares del derecho público, la economía política, la higiene pública y la estadística” (Pérez de Arce, 1884: III y IV). Debido a que el texto está destinado a

la enseñanza, en sus páginas quedaron esparcidas numerosas cuestiones de derecho público y economía política.

La Ciencia de la Administración Pública

Ciertamente Pérez de Arce no pretendió escribir un libro con doctrinas principales, sino sólo reunir cierto número de estudios que resuman las más importantes cuestiones administrativas como son patentes en la ciencia y la práctica de las naciones regidas por instituciones representativas. Modestamente considerado, el libro no es una exposición de doctrinas o sistemas nuevos, sino el conjunto de algunos estudios relativos a materia administrativa en los países mas adelantados. Pérez de Arce, como otros muchos escritores administrativos, se orienta con la doble brújula de los principios que guían la práctica, y la práctica que alimenta la hechura de los principios (Pérez de Arce, 1884: V). Como Charles-Jean Bonnin o Lorenz von Stein, o José Posada de Herrera o Alexandre Vivien; Pérez de Arce cae bajo la seducción dual que a todo administrador público hace pensar que las ideas sirven para modelar a la realidad, y que la realidad dicta la formulación de los principios administrativos. En este punto los administradores públicos no son los únicos que profesan cierto positivismo sugerente, pues Maquiavelo no hace sino formular principios de política que guíen la acción exitosa del príncipe (Machiavelli, Niccoló, 1916); y Auguste Comte visualizar a la sociología como medio de la cura de los males de la sociedad industrial naciente (Comte, 2000). Por ello, con esta doble idea que entre los griegos antiguos se llamaba *fronesis*, Pérez de Arce apunta que sólo aspira a trazar un cuadro sobre la importancia de la administración pública, pero siguiendo una brecha que él mismo abre al centrar su tratado en el administrador público.

Su libro trata “de los conocimientos que debe tener el administrador público, de las fuentes a donde debe acudir para procurárselos, de las cualidades morales que constituyen al verdadero administrador y de la participación que debe tener la actividad social en la gestión de los asuntos locales, dejando en manos de la autoridad sólo las funciones que racionalmente corresponden al Estado” (Pérez de Arce, 1884: V). De estas palabras se deduce que es posible que el texto de Pérez de Arce sea el primero cuya elaboración esté centrada en el administrador público, una temprana semblanza anatómica y fisiológica de su carácter, un primer esbozo de su fisonomía profesional magistralmente preparado. Es por ello que lo motiva el deseo de que el libro ofrezca una idea clara a los jóvenes que se inician en la “carrera administrativa”, y que puedan en sus páginas “beber todos los conocimientos necesarios al hombre que acepta la espinosa tarea de conducir a sus compatriotas por la senda del progreso y bienestar sociales” (Pérez de Arce, 1884: VI).

Visibilidad de la administración pública

Las materias en que se ocupa la administración pública son muy conocidas por la generalidad, por cuanto correspondientes a ramos propios que comparte con las ciencias políticas y las disciplinas jurídicas. A finales del siglo XIX la administración pública había tenido pocas experiencias docentes relativas a su objeto, como en España y Francia a mediados del siglo XIX, así como las ancestrales cátedras cameralistas de Alemania en el siglo precedente. Como lo hace ver Pérez de Arce, al iniciarse un joven en el estudio del derecho en general le son desconocidos los preceptos del derecho público, civil y penal, así como los procedimientos judiciales. En contraste, en administración pública su fisonomía general es conocida por todos y puede ser palpada también por todos “desde que es capaz de raciocinar”.

La administración pública es *pública*, en efecto, pues se la ve “personificada en sus agentes, en medio de las ciudades, manteniendo el orden público, previniendo los delitos, asegurando las personas y propiedades, prescribiendo medidas de interés general, digiriendo trabajos y monumentos públicos, presidiendo las fiestas patrióticas, socorriendo los establecimientos de beneficencia, sacrificando su propia tranquilidad en pro del bienestar de los demás” (Pérez de Arce, 1884: 7).

Esta categoría de lo público de Pérez de Arce adelanta muchos años el concepto moderno de lo “público” del presente, es decir, como algo no oculto y sí observable con los sentidos. Porque “no se puede dar un paso en la vida social sin entrar en relación con la administración pública”, como se expresa a través del nacimiento, el matrimonio o la muerte, que son para el ciudadano y los agentes de la administración pública actos importantes que interesan tanto a la sociedad, como a la familia (Pérez de Arce, 1884: 8-9). Cuando el hombre llega a la mayoría de edad la administración pública lo convoca a la defensa de la patria, y si busca los medios de desenvolver su inteligencia, cultivar las ciencias, las letras o las bellas artes, cuenta con establecimientos organizados por la administración pública con profesores autorizados. En el caso de los siniestros provenientes de las fuerzas de la naturaleza que amenazan los campos y las aldeas por las inundaciones, la administración pública previene los estragos y socorre a los desgraciados. La administración pública vigila el curso de los ríos cuando atraviesan las áridas comarcas, y hace un equitativo reparto de las aguas que brindan la fertilidad. Pero si la masa de agua puede servir de motor mecánico para la industria, la administración pública organiza su uso. Evocando la idea primigenia de la *policía* en el siglo XVIII, y que entre los antiguos griegos era la *politeia* que arreglaba la vida urbana, Pérez de Arce apunta que el habitante de la ciudad vive con orden en medio de una vertiginosa actividad, con numerosas comunicaciones terrestres, fluviales y “aéreas”

–dato significativo– (Pérez de Arce, 1884: 10). El hombre habita un espacio dotado con ornamentaciones monumentales, vías cómodas y espaciosas para el tráfico, con mercados aprovisionados abundantemente, con fuentes provistas de agua potable, hospitales y casas de refugio para la indigencia, y con recreo en medio de jardines y paseos con árboles frondosos. “Todo esto es la obra de la administración”.

La administración pública es hiper activa: tiene preparados caminos, canales, ferrocarriles, correos, telégrafos y servicios de policía para garantizar la vida y los intereses de los viajeros. Si las relaciones mercantiles ausentan al ciudadano fuera del territorio nacional, él encontrará en el extranjero a los cónsules y agentes del gobierno de su país que están encargados de tomar bajo su amparo los intereses legítimos de su compatriota. En fin, la administración pública es la que hace un reparto proporcional de la parte que cada habitante debe dar de su renta para el gasto público, que se aplica a la protección y bienestar general. Por donde quiera que se “mire se divisa” la acción de la administración pública. Ciertamente, por doquier se codea el ciudadano con sus agentes, y él lee sus disposiciones que acepta o critica por medio de la libertad de la prensa y las garantías del derecho de reunión. “Tal es el cúmulo de asuntos que comprende la administración pública” (Pérez de Arce, 1884: 10).

Sin embargo, Pérez de Arce también halla en la visibilidad de la administración pública el hilo que lleva a la hebra del “sistema de botín”, pues por ser todas sus materias tan conocidas, se incurre con frecuencia “en la equivocación de juzgar que su conocimiento no exija estudio, que no son necesarios una preparación especial, ni dotes distinguidas para ser administrador”. Se piensa erróneamente que a un hombre con “ilustración vulgar y sin antecedentes en la vida pública”, se le puede confiar la administración pública de un país (Pérez de Arce, 1884: 10). De modo que esos intereses públicos sirven al administrador público

sólo de campo de aprendizaje inicial para sus primeros ensayos, cuyo ámbito propio y más complejo son las oficinas donde los jóvenes se inician en la “carrera administrativa” y se preparan para administrar con acierto los intereses generales del Estado.

Concepto de Administración Pública

La emergencia del Estado de derecho en América latina desde principio del siglo XIX, que es precisamente el tipo de Estado inherente a su vida independiente, plantea a los regímenes republicanos un régimen emergente de división de poderes. De manera que en nuestro continente no se padeció un reto epistemológico como el sufrido por Lorenz von Stein, en cuyo *Manual de teoría de la Administración* se esforzó por situar a la administración pública dentro del poder ejecutivo en un régimen monárquico. Aquí nacimos a la vida independiente con una división de poderes primigenia, salvo excepciones como la mexicana que nació como un imperio fallido, sin olvidar al imperio brasileño.

Pérez de Arce apunta que el poder ejecutivo se llama usualmente “gobierno”, y es donde reside la administración pública como encargada de llevar su acción “hasta los menores detalles” hacia el bienestar y progreso sociales. Siendo pues la administración una de las fases del ejecutivo, suele confundirse el sentido de la “acción de gobernar con la de administrar”. Cuando, más bien, gobernar es regir los intereses generales de la nación, representarla en sus relaciones con el extranjero, participar en la formación de las leyes, dar unidad a la acción política del Estado y dirigir los intereses colectivos de los ciudadanos (Pérez de Arce, 1884: 14). “Administrar”, por su parte, es ejecutar cada uno de los actos con que se da cumplimiento a las leyes de interés general, cuya dirección superior tiene el gobierno. De

aquí que el gobierno no descienda hacia los detalles que exige su ejecución, que corresponden a los funcionarios administrativos. Mientras el primero da cumplimiento a esas leyes con base en el interés colectivo de la nación, la administración fracciona el territorio en provincias, departamentos, subdelegaciones, distritos y cantones, llevando su acción hacia los diversos intereses locales. La “administración penetra en todos los ramos, en todos los rincones”, y se divide y diversifica tanto como lo exigen las especialidades necesarias para atender la multitud de necesidades de variadas especies que se agrupan en el concepto de servicio público.

Puede, pues, definirse la administración pública como el conjunto de resortes con que el poder ejecutivo mueve todos los servicios que concurren al bienestar general, dentro de los límites racionales que una sana apreciación atribuye a la autoridad, para no invadir la esfera de la actividad individual, ni sacrificar sus garantías (Pérez de Arce, 1884: 14).

La definición de Pérez de Arce avanza en el camino trazado por Bonnin, cuando explica que la administración es general cuando se refiere a los intereses comunes de los administrados, toda vez que paralelamente se divide en administraciones especiales como la propia de hacienda pública municipal, la instrucción pública o la beneficencia. En su entender, esta distribución da la ventaja de dividir las labores posibilitando gran rapidez en la gestión y para destinar especialidades a cada ramo.

Para cumplir su gran misión la administración pública se auxilia de otras ciencias, como la medicina legal, la estadística, la higiene y la economía política, así como de funcionarios con una preparación especial para cada uno de sus ramos. Sin embargo, estos estudios deben limitarse al campo de la administración pública.

El personal administrativo

Uno de los apartados más lúcidos del libro, el capítulo XXV, está destinado al estudio del personal administrativo. Su propósito es concluir su obra con los apartados destinados al desarrollo de algunas consideraciones relativas a las cualidades inherentes al administrador público, particularmente sobre las precauciones que deben tomarse en la elección del personal administrativo (Pérez de Arce, 1884: 351-352). Como lo hizo saber, no basta al administrador el conocimiento de las leyes y los reglamentos, necesita asimismo estudiar estadística, derecho público, economía política, higiene pública, nociones de historia natural, tecnología y artes rurales. Sin embargo, “todos los conocimientos que forman al hombre de Estado” son irrelevantes para el administrador público, si no une a ellos las cualidades de un hombre de bien.

De la mano de Bonnin, nuestro autor desarrolla un decálogo sobre las virtudes morales del administrador público: “la justicia invariable para todos, sin pasiones ni preferencias de ningún género, la moderación en el poder; la firmeza tranquila, derivada de la convicción de hacer el bien, no por orgullo o vanidad; el sano juicio, la sagacidad, el conocimiento de los hombres que se tiene que emplear; el del tiempo, lugar, circunstancias y conveniencias sociales; la elevación en las miras; la perseverancia en el bien público; la actividad y el celo que jamás se desalienta; la amenidad que hace a la autoridad amable sin deprimirla; hacer el bien sin buscar aplausos; saber atemperar el ejercicio del poder con la moderación; conciliar la dignidad del puesto con maneras afables y que predisponen en su favor” (Pérez de Arce, 1884: 353-354). En efecto: “tal es el tipo de administrador público como lo concibe Bonnin”, cuyas cualidades personales lo distinguen del que no ve en el ejercicio de sus funciones otra cosa que las facultades potestativas de un mandatario que no se considera como servidor del país, sino

como un superior de sus compatriotas. Como lo dijo Federico II de Prusia, el gobernante es el primer servidor del Estado. Las ideas de Pérez de Arce recuerdan otras similares expuestas muchos años después por Stephen Bailey cuando trató las cualidades morales de los funcionarios públicos y sus actitudes mentales (Bailey, 1965).

Además de las cualidades morales, es menester destacar las actitudes mentales del administrador público porque sus funciones no son, como se lo imaginan los novicios e inexpertos, “un lecho de rosas donde se embriaga el alma respirando las ovaciones populares”. Las funciones del verdadero administrador público implican cierto heroísmo propio del que lucha con constancia y energía contra sí mismo y contra la oposición que emerge de los administrados, todo con el propósito de hacer el bien general cuando está en pugna con el interés particular. En una palabra, lo dicho implica la pobreza, el anonimato y la obediencia franciscanas que William Beveridge esperaba que tuvieran los servidores civiles británicos.

Tampoco el administrador público debe desalentarse ante las pesadas tareas que diariamente le imponen sus deberes, ni desmayar por los inconvenientes propios al ejercicio del bien. Debe sobreponerse a los problemas con paciencia, celo patriótico y espíritu conciliador. Debe ser celoso de la estimación pública consagrando su reposo a la felicidad de los administrados, siempre infatigable en las labores que reclama de interés general. No debe tanto el tomar en consideración el bien que ha hecho, sino el que le queda por hacer. Debe colocarse en una altura superior a la de sus compatriotas, pero no por las funciones que ejerce, sino por su consagración al cumplimiento de sus deberes por ser de espíritu laborioso y estar dotado con virtudes cívicas (Pérez de Arce, 1884: 355-356). Ciertamente, de las concepciones más elevadas el administrador público debe descender hasta los más pequeños detalles, y desde los objetos más minuciosos subir a los resultados más importantes. Debe estar

dotado de la circunspección, ser capaz de “abrir de un solo golpe de vista todo el mecanismo administrativo”, y asumir con esmero todos sus resortes, empujando a unos, deteniendo a otros. En suma: conseguir que el todo y cada una de sus partes marchen entre sí constantemente en armonía.

Estas admirables palabras de tan gran pensador administrativo, al igual de los autores precedentes, translucen la consistente formación humanista de todos ellos y el cultivo honroso de la retórica para sus afanes persuasivos y disuasivos. Su objeto es único y el mismo: la buena administración pública.

PALABRAS FINALES

La lectura paralela del pensamiento administrativo latinoamericano y europeo en el siglo XIX, muestra un nivel intelectual y científico similar. Ello obedece a que todas las ideas administrativas fluían y se desarrollaban en un proceso paralelo y horizontal. El hecho significativo fue el encuentro de dos generaciones de pensadores administrativos casi todos ellos eminentes, así como casi todos ellos también participantes directos en el nacimiento de la ciencia de la administración pública, en sus diferentes brotes vitales; porque ella no fue un puro proceso de adaptación y readaptación, sino de creación y recreación. Los pensadores latinoamericanos no fueron imitadores simiescos del pensamiento europeo, sino críticos severos al que aceptaron o rechazaron. No fueron, como dice Diego Barria, simples consumidores de “verdades” provenientes de Europa (Barria, 2011: XXXIII). Aquí, en América Latina, también se produjeron ideas administrativas relevantes.

El cultivo de la nueva disciplina generó su propio desarrollo doctrinal hacia el presente. Dos raíces conceptuales emparentadas, la francesa y la alemana, crecieron muy próximas entre sí, y formaron un sólo cuerpo epistemológico que fue consti-

tuyendo a nuestra disciplina con la contribución de la sabia del ramal italiano, español y latinoamericano; cada uno con su personalidad y toque singular. Es ella única y compartida red de conocimientos.

Pérez de Arce y sus compañeros de siglo consultaron en su mayoría a las mismas fuentes intelectuales. De hecho, Francia creó a la ciencia de la administración pública a través de Bonnin y luego la olvidó y, la reemplazó por el derecho administrativo, tomado la estafeta España con una pléyade de pensadores entre los que destacan Javier de Burgos, Alejandro Oliván y José Posada de Herrero. Pero, apenas iniciada la segunda mitad del siglo XIX, en la península se abandonan los estudios administrativos hasta que muy tardíamente Adolfo Posada los recupera y reivindica en forma brillante. El segundo medio de ese siglo no estuvo vacío, fue llenado por Italia y una élite de brillantes administradores públicos encabezado por Carlo Ferraris. Pero a lo largo del siglo XIX fue el pensamiento administrativo latinoamericano el más longevo, prolongado y consistente, si bien inconexo entre sí por cuanto a los autores.

Ese atareado siglo fue una verdadera empresa multinacional en cuyo curso vital nuestros profesores aportaron al movimiento, significativas contribuciones, como en este estudio ha quedado patente.

Nuestro siglo, por su parte, refrenda ese espíritu panamericano que patentiza el sentido de pertenencia a una misma cultura administrativa. Es un hecho de gran relevancia que el Instituto Nacional de Administración Pública, presidido por el maestro Carlos Reta Martínez, se haya abocado a realizar esta publicación que en forma tan directa y emblemática refleja su índole organizativa: la casa de los administradores públicos. La edición de la obra se engalana todavía más, merced a la presentación del libro por mano del maestro Reta Martínez. Este esfuerzo interamericano tiene como corolario la participación del Colegio de Administradores Pùblicos de Chile,

institución poseedora de un título igual al que encabeza el libro de don Hermógenes, y al cual hace honor. Es, pues, destacable asimismo el decidido apoyo brindado por su Presidente, el maestro Diego del Barrio, para que un texto que es orgullo de todos los latinoamericanos viera nuevamente la luz.

BIBLIOGRAFÍA

- Araya Moreno, Eduardo y Diego Barria Traverso (2011), *Valentín Letelier: Estudios sobre política, gobierno y administración pública*. Santiago, Editorial Universitaria.
- Bailey, John (1965), “Ethics and the Public Service”. Roscoe, Martin (editor), *Public Administration and Democracy*, Syracuse, Syracuse University Press, pp. 283-298.
- Barria Traveso, Diego (2011), “Estudio introductorio”. Araya Moreno, Eduardo y Diego Barria Traveso, *Valentín Letelier: Estudios sobre política, gobierno y administración pública*. Santiago, Editorial Universitaria.
- Bascuñán Valdés, Aníbal (1963), *Elementos de ciencia de la administración pública*, Santiago, Editorial Jurídica de Chile.
- Bonnin C.J. (1808), *De l'Importance et de la nécessité d'un code administratif*, a Paris, chez Garnery, Libraire.
- _____ (1809), *Principes d'administration publique, por servir a l'études des lois administratives, et considérations sur l'importance et la nécessité d'un code administratif, suivies du project de ce code*, seconde édition, a Paris, chez Clement Frères, Libraires.
- _____ (1812), *Principes d'administration publique*, troisième édition, trois volumes, a Paris, chez Renaudiere Imprimeur-Libraire.
- _____ (1822), *Extracto dos principios fundamentaes do sistema administrativo de França por M. Bonnin, e sua comparaçao con os de Portugal*. Francisco Soares Franco, Deputado ás Cortes Ordinarias. Lisboa, na Typografia Rollandiana.

- _____ (1824), *Principii di amministrazione pubblica*, Napoli, Nella Stamperia Francese, de sign. Antonio di Crescenzi y Michele Saffioti, tre volumi.
- _____ (1829), *Abrégé des principes d'administration*, Paris, Amable Costes, Libraire-Editeur.
- _____ (1834), *Compendio de los principios de administración*, versión castellana de D.J.M. Saavedra, Madrid, Imprenta de don José Palacios.
- _____ (1838), *Ciencia administrativa: principios de administración pública. Extractados de la obra francesa de Carlos Juan Bonnin*. Traducida por Esteban Febres Cordero. Panamá, Imprenta de José Ángel Santos.
- Chanes Nieto, José (2000), *La obra administrativa de Luis de la Rosa*, Toluca, Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Comte, Augusto [1822], *Plan de los trabajos científicos necesarios para reorganizar la sociedad*, Madrid, Tecnos, 2000.
- Finer, Herman (1934), *Theory and practice of modern government*, Revised edition. New York, Henry Holt and Company, 1949.
- González, Florentino (1840), *Elementos de ciencia administrativa*, Bogotá, Imprenta de J.A. Cualla, dos tomos.
- _____ (1847), *Elementos de ciencia administrativa*, Quito, Imprenta de la Enseñanza, dos tomos en un volumen.
- _____ (1994), *Elementos de ciencia administrativa*, Bogotá, Escuela Superior de Administración Pública.
- Lenoël, Émile (1865), *Des sciences politiques et administratives et leur enseignement*, Paris, August Durand et J. Dumaine, Libraires-Éditeurs.
- Letelier, Valentín (1896), “Teoría General de la Administración Pública”. Araya Moreno, Eduardo y Diego Barriá Traveso, *Valentín Letelier: Estudios sobre política, gobierno y administración pública*. Santiago, Editorial Universitaria, 2011.
- Madrazo, Francisco de Paula (1857), *Manual de administración*, París, Librería de Rosa Bouret y Cía. *Revista de Administración Pública*,

- núms. 51, 1982 (pp. 15-65); 52, 1983 (pp. 17-65); y 53, 1983 (pp. 15-69).
- Machiavelli, Niccoló [1513], *Il príncipe*, Milano, Ulrico Hoepli, 1916.
- Pérez de Arce, Hermógenes (1884), *El administrador público: o sea, estudios sobre principios generales de administración*, Santiago, Imprenta Victoria, de H. Izquierdo y Ca.
- _____ (1896), *Tratado de Administración Pública: aplicado al curso de ingenieros de la Universidad de Chile*, Santiago, Imprenta de la Gaceta.
- Posada de Herrera, José [1843], *Lecciones de administración*, Madrid, Instituto Nacional de Administración Pública, 1978, tres tomos.
- _____ [1843], *Lecciones de administración*, Oviedo, Universidad de León y Universidad de Oviedo, sin año, tomo IV.
- Rosa, Luis de la (1853), *Sobre la administración pública de México y medios de mejorarla*, sin datos editoriales.
- _____ [2000], *Sobre la administración pública de México y medios de mejorarla*. Chanes Nieto, José, *La obra de Luis de la Rosa*, Instituto de Administración Pública del Estado de México.
- Vivien, Alexandre (1859), *Études administratives*, Paris. Librairie de Guillaumin & Co., dos tomos.

EL ADMINISTRADOR PÚBLICO

O SEA ESTUDIOS SOBRE PRINCIPIOS JENERALES

DE

ADMINISTRACION

POR

H. PEREZ DE ARCE

SANTIAGO

IMPRENTA VICTORIA, DE H. IZQUIERDO Y C.^a

73 — Calle de San Diego — 73

—
1884

PROLOGO

No nos proponemos redactar un curso de derecho positivo, correspondiente a la legislación administrativa de un país determinado; ni tampoco un tratado meramente teórico sobre los principios abstractos de la ciencia administrativa, que, con el carácter de un texto didáctico, estuviera destinado a almacenar en la memoria cierta cantidad de definiciones y fórmulas doctrinarias.

Lo primero carecería, hasta cierto punto, de importancia, en estos tiempos en que nuestro país, como todas las naciones que viven bajo un régimen constitucional, tiene compilaciones en que están reunidas metódicamente los reglamentos y leyes no codificadas: compilaciones, por otra parte, destinadas a ser rehechas periódicamente; porque el espíritu que trabaja a nuestra época, transforma, en menos de diez años, la legislación administrativa de un país nuevo, cuya organización tiene que resentirse de la falta de experiencia, propia de los tiempos en que apenas acabábamos de nacer para la vida de nación independiente.

Lo segundo no tendría gran interés para el administrador, ni para los administrados, desde que se trataría de principios abstractos que aprovechan más a la filosofía del derecho, que al gobierno práctico de las naciones.

IV

Fundados en estas consideraciones, nos hemos propuesto agrupar en un libro cierto número de estudios que, abrazando los principios generales de la administración, comprenda también su aplicación a la gestión de los intereses públicos, presentándolos bajo el punto de vista de la crítica i de la experiencia en los países más notables por su organización política.

Con este propósito, no contemplamos la administración pública como un conjunto de leyes i reglamentos dictados para rejir los intereses generales o locales del país, sino, ante todo, como una ciencia de variados estudios, que cuenta, entre sus auxiliares, al derecho público, la economía política, la higiene pública i la estadística.

Por esta razón, en el curso de nuestra obra, están esparcidas numerosas cuestiones de derecho público; i a cada paso se encuentran principios de economía política, tan necesarios para evitar que el administrador pueda incurrir en los deplorables errores a que suele dar lugar el desconocimiento de las verdades económicas.

A la higiene pública le hemos dado una estension excepcional, con el propósito de que el funcionario administrativo encuentre en el cuerpo de este libro, los elementos más importantes para llenar sus deberes relativos a la higiene urbana, cuyos preceptos tienen tanta importancia en la existencia i conservación de los habitantes.

Tambien hemos dado un desarrollo especial a la estadística, cuyos datos, investigaciones i comparaciones son, para el legislador i para la administración pública, el termómetro indispeusable para apreciar la marcha de la nación, la forma en que se producen los hechos sociales, i la influencia benéfica o adversa que ejercen las leyes i los actos administrativos en el desarrollo de la riqueza pública i en el mayor o menor bienestar de que gozan las diversas clases sociales.

A esto hemos agregado numerosas consideraciones

V

que, refiriéndose a detalles de la administracion, sujetos a frecuentes modificaciones, no pueden encontrarse escritos en las leyes ni en los reglamentos: tales son las que se refieren a la aplicacion de las leyes en casos especiales, garantías individuales, cultos, policía, socorros públicos, establecimientos penales, trabajos i monumentos públicos, privilejos i monopolios, montes de piedad, higiene, estadística i personal administrativo.

No pretendemos escribir un libro con doctrinas originales: solo nos hemos propuesto reunir cierto número de estudios que formen un resúmen de las mas importantes cuestiones administrativas, tales como las presentan hoy la ciencia i la práctica de las naciones rejidas por instituciones representativas.

Siguiendo este sistema, muchas veces hemos escusado nuestra opinion sobre algunas materias, limitándonos a hacer una breve esposicion de lo que pasa en los países mas adelantados; o bien, hemos citado las opiniones de autores ilustres, que tienen el peso de una verdadera autoridad en la materia sobre la cual han escrito.

De esta suerte, este libro no es la esposicion de doctrinas o sistemas nuevos, sino solamente el conjunto de algunos estudios relativos a lo que pasa, en materia administrativa, en los países mas adelantados, i a lo que sobre ellos piensan o han pensado los hombres dedicados al estudio de la administracion i de las ciencias que con ella mas de cerca se relacionan.

Solo aspiramos a trazar un cuadro compendiado de la importancia de la administracion, de los conocimientos que debe tener el administrador público, de las fuentes a donde debe acudir para procurárselos, de las cualidades morales que constituyen al verdadero administrador i de la participacion que debe tener la actividad social en la jestion de los asuntos locales, dejando en manos de la autoridad solo las funciones que razonablemente corresponden al Estado.

VI

Nuestros deseos quedarian satisfechos, si este libro alcanzara siquiera a dar una idea clara de la importancia de sus funciones a los jóvenes que se inician en la carrera administrativa, i fuera parte para que acudieran a las fuentes de estudio, donde pueden beber todos los conocimientos necesarios al hombre que acepta la espinosa tarea de conducir a sus compatriotas por la senda del progreso i bienestar sociales.



IDEA JENERAL DE LA ADMINISTRACION

Las cualidades militares son necesarias solo en ciertas circunstancias i momentos. Las virtudes cívicas que caracterizan al verdadero hombre de administración, tienen una influencia de todos los momentos sobre la felicidad pública.

NAPOLÉON I.

Las materias de que se ocupa la administracion pública son mas conocidas de la jeneralidad, que las correspondientes a los demas ramos de las ciencias políticas o legales.

En efecto, al iniciarse un jóven en el estudio del derecho, en jeneral, son para él desconocidos los preceptos del derecho público, del civil i penal i los procedimien-tos judiciales.

No sucede lo mismo con la administracion, que, como dice Macarel, tiene una fisonomía jeneral, conocida de todos, que puede ser palpada por cada uno, desde quo es capaz de raciocinar.

Se la ve personificada en sus ajentes, en medio de las ciudades, manteniendo el órden público, previniendo los delitos, asegurando las personas i propiedades, prescribiendo medidas de interes jeneral, dirigiendo trabajos i monumentos públicos, presidiendo las fiestas patrióticas, socorriendo los establecimientos de beneficencia, sacrifici-

— 8 —

cando su propia tranquilidad en pro del bienestar de los demás.

No se puede dar un paso en la vida social sin entrar en relación con la administración pública.

El nacimiento, el matrimonio, la muerte, son, para el ciudadano, así como para los agentes de la administración, otros tantos actos importantes, que interesan tanto a la sociedad como a la familia.

Llegado el hombre a su mayor edad, la administración lo llama a la defensa de la patria, a tomar participación en la constitución de los poderes públicos i a administrar los intereses de la localidad.

Si busca los medios de desenvolver su inteligencia, de cultivar las ciencias, las letras, las bellas artes, encuentra organizados los establecimientos que la administración conserva i fomenta, como modelos, bajo la dirección de profesores autorizados con la aprobación de corporaciones doctas.

Si los campos i las aldeas se ven amenazados por la inundación, la administración les lleva todos sus recursos, para impedir los estragos i socorrer a los desgraciados.

Si el incendio amenaza a las ciudades, los elementos de la administración, combinados con los de la actividad particular, entran en lucha con la devastación de las llamas.

Si un río atraviesa áridas comarcas, es la administración la que se encarga de hacer un equitativo reparto de las aguas que dan a los campos fertilidad.

Si la masa poderosa de esas aguas puede servir de motor mecánico para la industria, la administración organiza su uso, sin detrimento de necesidades de otro género.

Agricultores, comerciantes, industriales, todos reconocen en la administración pública la mano que les as-

— 9 —

gura tranquilidad i garantías para esplotar sus intereses.

El habitante de la ciudad encuentra el orden en medio de una vertiginosa actividad, numerosas comunicaciones terrestres, fluviales i aéreas, ornamentaciones monumentales, vías cómodas i espaciosas para el tráfico, mercados con provisiones abundantes i saludables, fuentes provistas de agua potable, hospitales i casas de refugio para la indigencia, recreo en medio de jardines i paseos con árboles frondosos. Todo esto es la obra de la administración.

Si los intereses industriales o de la agricultura, las relaciones sociales o de familia, las enfermedades, el amor a la observación i al estudio, empeñan a un ciudadano a recorrer el suelo de su país, encuentra que la administración le tiene preparados caminos, canales, ferrocarriles, correos, telégrafos i servicios de policía para garantir la vida i los intereses de los viajeros.

Si las relaciones mercantiles lo arrastran fuera del territorio nacional, encontrará, en el extranjero, a los cónsules, agentes del gobierno de su país, encargados de tomar bajo su amparo los intereses legítimos de sus compatriotas.

Si los tribunales de justicia encuentran obstáculos para el cumplimiento de sus sentencias, la administración pública tiene fuerzas organizadas para hacer cumplir la ley.

La administración es la que hace un reparto proporcional de la parte que cada habitante debe dar de su renta, para aplicarla a la protección de todos i al bienestar general, representado en la entidad llamada Estado. Es también la que organiza la contabilidad de los recursos consagrados al Estado, i vigila su inversión.

Por todas partes se ve alentar el cultivo de las artes, las ciencias i las letras; fomentar la agricultura, el comercio i la industria, premiar los descubrimientos, hon-

— 10 —

rar los talentos, enaltecer la virtud i el trabajo i tender la mano al infortunio i a la miseria. En todo esto está la accion de la administracion.

Se construyen formidables navíos de guerra; se reclutan jentes de mar i tierra; se proveen los arsenales con grandes acopios de elementos bélicos; se reforman nuestros armamentos conforme a los últimos inventos. Todo esto es la obra de la administracion, que prepara los elementos de defensa i de ataque para el momento en que se encontrara comprometido el honor nacional o la independencia de la patria.

Estalla la guerra. Ved cuánta solicitud, cuánto tino i sagacidad, cuánta labor infatigable. ¡Qué voluntad poderosa dirige todas las fuerzas vivas de la nacion para lanzarlas en defensa de la patria!

La administracion es la que organiza trasportes; manda levantar planos, estudiar las fronteras; reune grandes aprovisionamientos i equipos; organiza maestranzas; improvisa las intendencias de ejército i ambulancias.

Por donde quiera que se mire, se divisa la accion benéfica de la administracion pública. Por todas partes se codea el ciudadano con sus agentes; se leen sus disposiciones; se aceptan éstas o se critican, por medio de la libertad de la prensa i de las garantías del derecho de reunion.

Tal es el cúmulo de asuntos que comprende la administracion pública. Por ser todos ellos tan conocidos, i aun triviales, se incurre, no pocas veces, en la equivocacion de juzgar que su conocimiento no exige estudio; que no son necesarios una preparacion especial, ni dotes distinguidas para ser administrador; i que, por lo tanto, a un hombre de ilustracion vulgar i sin antecedentes en la vida pública, se le puede confiar la administracion de una parte del territorio nacional.

De esta suerte, los intereses públicos le sirven, al administrador, de campo de aprendizaje para hacer sus pri-

— 11 —

meros ensayos, cuyo campo propio son las oficinas, en las cuales deben los jóvenes iniciarse en la carrera administrativa, i prepararse para administrar, mas tarde, con acierto, los intereses generales del Estado.

Como hemos dicho en el *prólogo*, el objeto de estos estudios es meditar algunas horas sobre las cualidades que debe tener el verdadero administrador; dar a conocer toda la magnitud de sus importantes funciones; llamar la atencion hacia las fuentes donde se puede beber la preparacion para la carrera administrativa, con los conocimientos suficientes para que, formandonos la conciencia íntima de la importancia de las funciones, nos den éstas el convencimiento de que, al aceptar un puesto administrativo, no vamos a un lecho de rosas para ser cubiertos de ovaciones, sino que aceptamos un puesto de infatigable labor, de estudio, de la consagracion de todo nuestro tiempo i nuestra tranquilidad a los intereses públicos; en que se sacrifican las conveniencias i aficiones personales al bienestar de los demás, i en que el interés individual está; ordinariamente, en pugna con el interés del país o de la localidad; i por lo tanto, el cumplimiento recto del deber hiere intereses privados que levantan protestas i erizan de espinas el camino del funcionario administrativo.

La meditación tranquila de las leyes, el estudio de las ciencias morales i demás que con aquellos se relacionan, la convicción profunda de toda la magnitud de los deberes que impone la administración a sus funcionarios, son los medios que forman las grandes virtudes de los hombres públicos, cuyo patriotismo se sobrepone a las mortificantes resistencias que jeneralmente se encuentran para hacer marchar las cosas por el camino del bien i de los verdaderos intereses de la nación.

CAPITULO I.

RELACIONES DE LA ADMINISTRACION CON LOS PODERES PÚBLICOS.

I. Origen del poder público.—Usurpación del derecho de las naciones.—II. Reconquista del derecho.—División del poder en tres ramas.—Diferencia entre gobernar i administrar.—Administración general i administraciones especiales.—Administración de justicia.

Acabamos de dar una idea general de la acción administrativa en la sociedad.

Veamos cuál es su origen, cómo se ha formado, cuál es el lugar que le corresponde en la organización i constitución del Estado i cuáles son sus relaciones con los poderes nacionales.

No es necesario entrar en una disertación filosófica para dejar aquí establecido que el hombre no está destinado a vivir en el aislamiento, sino en agrupaciones que se llaman pueblos, naciones, ciudades, aldeas, i en general, sociedad.

Las sociedades primitivas se han rejido por la ley del mas fuerte, impuesta violentamente a los mas débiles.

Este estado primitivo de la organización social ha sido un período de desorden i de luchas, en que se creía que el único medio de gobernar a los hombres era que una parte de la humanidad esclavizara a la otra.

— 13 —

La necesidad de vivir bajo un sistema que garantizara el orden i asegurara el bienestar jeneral, fué arrastrando a los hombres a formar sociedades políticas, en las cuales los asociados confiaban la dirección de los intereses colectivos a un individuo o a una junta de unos pocos individuos. Estas asociaciones se llamaron Estados.

Este sencillo sistema de gobierno sufrió, en el transcurso de los siglos, trasformaciones, hasta el punto de que, olvidándose de que el poder de gobernar a la comunidad había sido primitivamente delegado en sus mandatarios, por la comunidad misma, se llegó a sostener que ciertos hombres tenían, por derecho divino, el poder de gobernar a los demás i de dictar leyes a su capricho. Este pretendido derecho divino, mas tarde, se declaró hereditario; de suerte que hubo ciertas castas privilegiadas, cuyos hijos nacían reyes, como si dijéramos hoy que los niños nacen jenerales, obispos, jueces, ministros o diputados, aun cuando por sus disposiciones naturales fueran inhábiles para estas funciones.

II

Los progresos de la civilizacion, i sobre todo el espíritu analítico, filtrando en todos los ramos de la ciencia, hicieron conocer que el derecho divino de gobernar a los hombres era sencillamente una usurpación, a la que se le apellidó despotismo o tiranía.

Despues de grandes i sangrientas evoluciones, consiguió la humanidad reconquistar sus derechos; i al derecho divino sucedió la soberanía nacional, delegada en los gobernantes, ya fuera por toda la vida de éstos, o por períodos mas o menos largos.

La experiencia dió a conocer, mas tarde, que la plenitud del poder, en manos de un solo hombre, engendraba el despotismo.

— 14 —

Para salvar de estos peligros, se formaron nuevos sistemas de gobierno, segun los cuales, la nacion, al delegar el ejercicio de la soberanía, la fraccionaba en tres ramas separadas, con esfera propia cada una de ellas i en entera independencia de las demas.

Estas tres ramas en que está dividida la delegacion de la soberanía nacional, son el poder legislativo, el poder ejecutivo i el poder judicial.

Al primero corresponde la formacion de las leyes.

Al segundo, su ejecucion, en cuanto se relacionan los intereses individuales con los del Estado, i en cuanto se refiere al interes jeneral de los administrados.

Al tercero corresponde la aplicacion de las leyes en todos los casos en que hai contienda de intereses particulares entre sí, o en que hai que aplicar la lei penal a la repression de algun delito.

Es en el poder ejecutivo, llamado ordinariamente gobierno, en quien reside la administracion pública, encargada de llevar su accion hasta los menores detalles del bienestar i progreso sociales.

Por ser la administracion una de las fases que presenta el Ejecutivo, se confunde, jeneralmente el sentido de la accion de gobernar con la de administrar.

Gobernar es rejir los intereses jenerales de la nacion i representarla en sus relaciones con el extranjero, tomar participacion en la formacion de las leyes, dar unidad a la accion politica del Estado, dirijir los intereses colectivos de los ciudadanos, concentrados en un solo interes comun.

Administrar es ejecutar cada uno de los actos con que se da cumplimiento a las leyes de interes jeneral, cuya direccion superior tiene el Gobierno, sin descender éste a los detalles que exige su ejecucion, i que corresponden a los funcionarios administrativos.

El Gobierno es la intelijencia que dirige; la administracion es el brazo que ejecuta.

— 15 —

Ambos están encargados de dar cumplimiento a leyes de interes jeneral; i, por constituir ámbas el poder ejecutivo, se suele confundir el uno con la otra.

El primero da cumplimiento a esas leyes, refiriéndose siempre al interes colectivo de la nacion. La segunda fracciona el territorio en provincias, departamentos, sub-delegaciones, distritos, cantones; lleva su accion a los diversos intereses locales; penetra en todos los ramos, en todos los rincones, i se divide i diversifica tanto como lo exijen las distintas especialidades necesarias para la multitud de necesidades de variadas especies, que constituyen el servicio público del Estado, tomando en detalle cada una de las localidades.

Puede, pues, definirse la administracion pública como el conjunto de resortes con que el poder ejecutivo mueve todos los servicios que concurren al bienestar jeneral, dentro de los límites racionales que una sana apreciacion atribuye a la autoridad, para no invadir la esfera de la actividad individual, ni sacrificar sus garantías.

La administracion es jeneral en cuanto se refiere a los intereses generales de los administrados.

Esta administracion jeneral se divide en administraciones especiales, tales como de la hacienda pública, municipal, de instrucción pública, beneficencia, policía, trabajos públicos, agricultura i comercio, industria, correos, estadística, etc.

Esta distribucion proporciona la ventaja de dividir las labores, haciendo posible una gran rapidez en las jestiones administrativas i destinare especialidades a cada ramo.

III

Al poder judicial se le ha llamado tambien, con justificadas razones, administracion de justicia, por estar sus funciones limitadas a aplicar las leyes, (esceptuando los

— 16 —

Estados Unidos). Con este motivo, se le ha confundido en algunos casos, con la administración pública, o diremos más propiamente, que sus respectivas esferas de acción no distinguen con claridad los límites en que so tocan, de donde nace la confusión.

La administración de justicia tiene limitadas sus funciones a aplicar las leyes en todos los casos en que hay una contención entre los intereses de particulares. Si en algunos casos aplica las leyes, tratándose de contenciones entre un ciudadano y el Estado, es porque éste, en ciertos casos, tiene asignado, por la ley, el mismo carácter que un individuo particular, para defender sus intereses.

La administración de justicia aplica también las leyes penales, para la represión de los delitos. En todos estos casos tiene una acción meramente pasiva. Obra solo a solicitud de los interesados, o por denuncio o requerimiento de terceros.

La administración pública se diferencia de la de justicia en que solo aplica las leyes de interés general; en que su carácter peculiar es la actividad y que gestiona por sí misma; en que tiene potestad para dictar disposiciones derivadas de la ley y reglamentación de su cumplimiento, para aplicar medidas coercitivas y disciplinarias, y para promover el progreso y bienestar sociales, por todos los medios que están dentro de la esfera de las leyes constitutivas u orgánicas del Estado.

Para cumplir esta gran misión, la administración pública necesita el auxilio de varias ciencias, tales como la medicina legal, la estadística, la higiene, la economía política, como también de funcionarios con una preparación especial para cada uno de sus ramos.

Estos estudios van a limitarse al campo de la administración pública en general; ni podría ser de otro modo, desde que no vamos a ocuparnos del derecho positivo de

— 17 —

una nación determinada, sino de los principios generales de la administración.

Esperamos que en ellos encontrarán los jóvenes que se inician en la carrera administrativa una base que les permita aplicar con miras claras i elevadas la legislación del derecho positivo, i deducir de éste, sus decretos reglamentarios, disciplinarios i de fomento de los intereses públicos, en armonía con las leyes i con los principios fundamentales de la ciencia administrativa, cuya influencia puede ir gradualmente corrigiendo los errores de los sistemas empíricos.



CAPITULO II.

INDEPENDENCIA DE LA ADMINISTRACION I CONFLICTOS DE JURISDICCIÓN.

I.—Independencia de los poderes.—Responsabilidad administrativa.—II. Dos sistemas generales sobre esta responsabilidad.—Como se hace efectiva en Inglaterra, Estados Unidos, España, Francia, Bélgica i Alemania.—III. Responsabilidad ante los tribunales ordinarios.—IV. Responsabilidad ante los juzgados o *cédula de sesiones*.—V. Condiciones para hacer efectiva la responsabilidad ante los tribunales ordinarios.—VI. Rapidez en los juicios de responsabilidad.—Tribunal de competencia especial.—VII. Consejo de Estado.—Fuero administrativo.—VIII. Conflictos de atribuciones.—Desinteligencias personales.

I

Del principio de la recíproca independencia de los tres poderes en que se fracciona la soberanía nacional, al ser delegada por el pueblo, se deduce que la administración, como rama del Ejecutivo, debe tener una acción propia, independiente del poder legislativo i del judicial.

Esta independencia debe estar reglada de suerte que sean justiciables los individuos que ejercen las funciones públicas.

De los tres poderes públicos, el único irresponsable, es el legislativo. Para los actos de éste no hay más sanción que la de la opinión.

La responsabilidad de los funcionarios del orden judicial, en obsequio a la independencia de los poderes, se hace efectiva ante los tribunales ordinarios.

De aquí se ha deducido la consecuencia de que la responsabilidad de los funcionarios administrativos debe hacerse efectiva ante el mismo poder ejecutivo.

Este principio tiene numerosos impugnadores. Lo examinarémos detenidamente.

II

Está universalmente admitido en los países constitucionales que la responsabilidad del jefe supremo de la nación i sus ministros se haga efectiva ante el poder legislativo.

Respecto a los funcionarios administrativos la generalidad de las naciones tiene establecida la jurisdicción de un tribunal administrativo, llamado, por lo general, Consejo de Estado.

La Inglaterra i los Estados Unidos de Norte América tienen establecida, hasta cierto punto, la jurisdicción de los tribunales ordinarios, para acusar a los funcionarios administrativos.

Veamos cuál de estos dos sistemas es el que está en armonía con el principio fundamental de la independencia de los poderes, i con el de que todos los funcionarios públicos sean justiciables, a fin de que la ley sea respetada por administrados i administradores.

Pasemos en revista los sistemas establecidos en las principales naciones.

En Inglaterra está establecida la jurisdicción de la justicia ordinaria, respecto a los reclamos contra los actos administrativos.

En España, Francia i Bélgica, los actos de la autoridad administrativa no pueden ser juzgados sin el consentimiento previo de una corporación administrativa también: el Consejo de Estado.

En Alemania han establecidos, para este objeto, tribunales especiales de derecho administrativo.

— 20 —

En los Estados Unidos de Norte América hai casos que corresponden a la jurisdiccion ordinaria, i otros a tribunales especiales.

III

El sistema establecido en Inglaterra, de que todos los funcionarios sean justiciables ante los tribunales ordinarios, va ganando cada dia mas terreno, como que consulta garantias para hacer respetar las libertades legales.

Pero no debe echarse en olvido que este sistema es esencialmente aplicable a aquellos paises en que la justicia se administra por medio de jurados. Por eso lo vemos establecido en Inglaterra y Estados Unidos.

En efecto, someter los actos administrativos a la jurisdiccion ordinaria, es quebrantar la independencia de la potestad administrativa y someterla a la judicial.

Esto es, por otra parte, incompatible con el regimen de aquellas naciones en que los funcionarios administrativos estan organizados por medio de cierto encadenamiento que los hace a todos dependientes del jefe supremo de la nacion, bajo cuya inspiracion deben obrar.

Si no se le deja al funcionario cierta independencia, no puede éste responder de actos en que obra bajo la presion de órdenes o instrucciones superiores.

En tales casos, las resoluciones de la justicia hieren indirectamente al Ejecutivo, i éste entra en conflictos con el poder judicial.

Es, pues, la primera condicion que el funcionario administrativo tenga independencia en sus actos.

La segunda es que los jueces no sean vitalicios, a fin de que el espíritu de cuerpo no los lleve, algun dia, a tomar participacion en la politica militante, i hagan valer, de un modo funesto, su influencia sobre los funcionarios a quienes tienen la facultad de enjuiciar.

— 21 —

Otra cosa es cuando la justicia se administra por medio de jurados. En este caso la personalidad del tribunal desaparece inmediatamente después de fallada la causa. No hay un personal judicial vitalicio que pudiera ejercer presión sobre el personal administrativo.

IV

Tocqueville dice, de los Estados Unidos, lo siguiente:

“Casi escusado sería, por ser tan natural la cosa, decir que en un pueblo libre, como son los americanos, tienen derecho todos los ciudadanos para acusar a los funcionarios públicos, ante los jueces ordinarios, i que todos los jueces lo tienen para condenar a los funcionarios.”

Estas palabras han dado lugar para que, generalmente, se crea que, en ese país, no tiene límite la jurisdicción ordinaria, sobre los actos administrativos.

Pero no se han tomado en cuenta las siguientes palabras del mismo autor, en que resume un capítulo que trata del juzgamiento de los funcionarios administrativos: “Así pues, para resumir en algunas palabras lo que acabo de esponer, diré que, si el funcionario público en Nueva Inglaterra comete un *crimen* en el ejercicio de sus funciones, los tribunales ordinarios son siempre llamados a hacer justicia de él, i si comete una *falta administrativa*, un tribunal puramente administrativo está encargado de castigarle.”

Este tribunal, llamado *cámara de sesiones*, i es directamente elegido por el pueblo.

El mismo autor que vamos citando, consagra varios capítulos a lo que él llama el *juicio político*, deducido de los artículos de la Constitución, que autorizan al Senado para encausar a todos los funcionarios públicos, incluso los jueces, pudiendo retirarles sus funciones, pero no pronunciarse sobre los delitos que hubiere podido come-

— 22 —

ter la parte acusada, los cuales quedan en todo caso sujetos a la jurisdicción ordinaria.

Vemos, pues, que en los países donde está sometido a la justicia ordinaria el conocimiento de los actos administrativos por reclamos o acusaciones de los administrados, la justicia se administra por medio de jurados cuyas formas, sencillas en los procedimientos, dan facilidades a todos los ciudadanos para encontrar amparo contra las ilegalidades o desmanes de la autoridad administrativa, i cuya organización, en forma de asambleas populares, ajenas a todo poder personal, no permite que se puedan levantar rivalidades perturbadoras de la armonía entre los poderes públicos, o influencias depresivas de la recíproca independencia en que deben obrar.

Podemos dejar establecido que solo en los países donde las autoridades administrativas gozan de cierta independencia del poder central, o donde los jueces no ejercen sus funciones vitaliciamente, está establecido el sometimiento de aquellas a la justicia ordinaria.

Esto es lo que sucede en la práctica.

Pasemos, ahora, a estudiar, a la luz de los principios del derecho público, cual es el sistema que indica la ciencia como más garantido para hacer efectiva la responsabilidad de las autoridades administrativas.

V

Desde el momento en que un individuo reclama contra alguna medida expedida por un funcionario administrativo, hai una contención entre el interés individual, por una parte, i el interés general, por otra, representado por el funcionario público.

El mismo administrador no puede ser juez en este caso, porque sería, a la vez, juez i parte.

No podría, tampoco, serlo con buenas garantías, el je-

— 23 —

fe del administrador, porque la experiencia ha demostrado que el subalterno ha podido proceder obedeciendo a instrucciones o inspiraciones de su jefe.

Someter esta clase de asuntos a la justicia ordinaria, es quebrantar el principio de la independencia recíproca de los poderes.

Por otra parte, no es posible, en la práctica, la jurisdicción ordinaria sobre los actos administrativos, cuando los administradores de un orden subalterno están colocados bajo un régimen de dependencia que no les permite asumir, por completo, la responsabilidad de sus actos.

Desde que un funcionario está obligado a proceder obedeciendo órdenes superiores, es el superior el responsable i justiciable.

Para establecer la jurisdicción ordinaria sobre los actos administrativos, sería necesario principiar por reformar las leyes que ordenan al administrador proceder conforme a las instrucciones de sus superiores.

VI

Prescindiendo de la situación legal en que puede estar colocado el administrador en cada país, hai que tomar en cuenta que, como los administrados pueden sufrir vejaciones de funcionarios poco respetuosos de la lei, es necesario dar facilidades, especialmente a los pobres, para que, sin crecidos gastos i pesadas dilijencias, puedan hacer valer sus quejas.

Esto no se obtiene ante la justicia ordinaria, que no escusaría el cumplimiento de la tramitación lenta i pendiosa, establecida en sus tribunales.

De aquí se originan dos males: dificultad para los administrados de obtener pronta i cumplida justicia en sus reclamos contra las autoridades administrativas; perjuicios para el servicio público con la paralización del

ramo o asunto de interes jeneral, que permaneceria en suspenso, miéntras dura el juicio ordinario.

Hai, en estos casos, una verdadera conveniencia en establecer tribunales de competencia especial, que no quebranten la independencia de los poderes; que tengan una preparacion práctica para apreciar las materias de nteres público, i que empleen un sistema de procedimientos, llamado para hacer rápidos, baratos i acequibles a todo el mundo los medios de reclamar contra los funcionarios administrativos, cuando sus medidas hieren algun interes de sus administrados.

Es innegable que las vías de la justicia ordinaria son un medio de que la jente pobre, i aun la medianamente acomodada, no puede echar mano para obtener reparaciones por los daños que les infiriera alguna medida administrativa.

VII

Al pronunciarnos por un tribunal especial, nos referimos al que tenga una organizacion independiente del Ejecutivo.

No aceptamos, para este objeto, el Consejo de Estado, como está establecido en muchos países.

Lo aceptaríamos, sí, si éste no tuviera en su composicion elementos designados por el Ejecutivo.

Este Consejo, como cuerpo consultivo e ilustrativo del Jefe supremo de la nacion, bien puede i debe ser nombrado por el Ejecutivo, para no llevar elementos disolventes al seno mismo del Gobierno.

Como tribunal contencioso-administrativo i de conflictos de atribuciones, debe ser completamente ajeno a las influencias del Ejecutivo.

En cuanto a los casos en que el administrador público sea acusado de un delito comun, que no es un abuso

— 25 —

de atribuciones, ni un uso equivocado de sus facultades, sino un mero delito privado, no se divisa qué fundamentos tenga, ni qué clase de conveniencias haya para que, en algunos países, esté establecido que esos funcionarios no puedan ser acusados, mientras no haya hecho una declaración de desafuero el Consejo de Estado, para que puedan ser sometidos a la justicia ordinaria.

La sociedad tiene un interés especial en que no queden impunes los delitos; en que haya facilidades para perseguir a los delincuentes. Justo es también que el Gobierno tenga interés en que no sean sustraídos de la jurisdicción ordinaria aquellos de sus agentes que no corresponden a su confianza, i que dañan a la sociedad, en lugar de servirla, haciéndose reos de delitos comunes.

Si hai motivos de consideración especial para juzgar bajo una forma excepcional al administrador que aplica equivocadamente una ley sobre ensanche de caminos, o de medidas higiénicas para combatir una epidemia, no las hai, de ningún género, para el que comete un hurto, viola una correspondencia privada o ejecuta actos vejatorios, abusando de las mismas atribuciones que le están confiadas para hacer de ellas, el amparo de los ciudadanos.

El administrador público que desciende de su puesto para convertirse en un reo común, debe ser tratado como tal.

Las consideraciones especiales de su puesto son para los que se mantienen dentro de la esfera de la ley, con la dignidad propia de la autoridad administrativa.

VIII

No siempre es fácil distinguir, si un acto corresponde a la justicia ordinaria o a la administración pública. Hai ocasiones en que es difícil distinguir los límites en que se tocan estos dos órdenes.

Por ejemplo, la construcción de un puente que atraviesa un camino, puede estimarse como contención judicial, sujeta al conocimiento de los tribunales ordinarios, en cuanto se relaciona con los propietarios de ambos lados del camino; i como materia administrativa, en cuanto interesa al tráfico público.

La apertura de un camino vecinal, invadido por los propietarios colindantes, entraña una cuestión de interés público, i de interés privado para los presuntos invasores.

En estos casos se presenta un conflicto de atribuciones, cuando, a la vez, quieren conocer del mismo asunto la autoridad judicial i la administrativa.

Para evitar el conflicto entre ambas potestades, lo natural es que ambas paralicen sus jestiones i acudan a un tercero en discordia.

El principio de la independencia de los poderes determina que este tercero no debe ser del orden judicial, ni del administrativo, sino una entidad ajena a los dos poderes, un tribunal como el de que hemos hablado para los reclamos contra los actos administrativos.

Hai conveniencia en que estos tribunales tengan establecidos procedimientos expeditos para resolver con rapidez los conflictos, que, raras veces, se forman sin alterar violentamente las relaciones entre ambos poderes o funcionarios, produciendo un malestar en la administración de los intereses locales, cuyo período más agudo es aquel durante el cual el conflicto permanece pendiente ante el tribunal superior.

IX

Todas las recomendaciones parecen pocas para encarecer a los jueces i a los administradores la importancia de que, en los conflictos de atribuciones, conserven to-

da su serenidad de espíritu para evitar perturbaciones en sus relaciones entre sí, cuyas consecuencias son que los intereses de sus administrados se resientan de un malestar jeneral, contrario a la mision de la administracion pública i a la de justicia.

Un conflicto de atribuciones no pasa de ser un caso en que el juez i el administrador, llevados por su celo de cumplir sus deberes, creen, a la vez, ser llamados a aplicar la lei en un mismo asunto.

No hai en ello nada que pueda ofender el amor propio de uno ni de otro. Las autoridades encargadas de dar a sus administrados ejemplo de cordura i de tino para desempeñar sus deberes, deben ser las primeras empeñadas en poner de relieve que dos personas ilustradas pueden abrigar diversas opiniones, sobre una misma materia, sin que esto sea motivo para quebrantar la buena armonía de sus relaciones personales i para expedirse con buena inteligencia en todos los demas asuntos.

Es necesario tener siempre presente que el primer deber, es que la administracion i todos sus servicios marchen con regularidad.

Si uno de sus asuntos tropieza con algun obstáculo pasajero, no hai razon ninguna para reaggravar el inconveniente, perturbando todo el mecanismo i haciendo sufrir a toda la localidad, por un asunto que interesa solo a dos individuos.

Comprometer el buen servicio de los intereses jenerales, dándoles a los conflictos de atribuciones un carácter de gravedad que no entrañan en sí, es faltar a uno de los, deberes mas primordiales impuestos a la administracion pública i a la de justicia.



CAPITULO III.

ESTUDIO DE LAS LEYES.

I. Conocimiento de las leyes.—Influencia de su estudio en el espíritu del administrador.—II. El cumplimiento de la lei es el ejercicio práctico de la libertad.—III. La ejecución de la lei exige un conocimiento profundo de ella.—IV. Leyes fundamentales, orgánicas i reglamentarias.—Decretos.—Leyes generales i locales.—El derecho natural es el fundamento de todas las leyes.—V. Orden en que se debe estudiar las leyes.—Los estudios administrativos deben principiar por las leyes políticas.—Estudio de la legislación civil i penal.—VI. Método para estudiar las leyes en general...—Plan de la lei.—Método empleado por el legislador.—VII. Letra, espíritu i aplicación de la lei.—VIII. Método determinado por Bonnin.—IX. Estudios hechos en los preámbulos.—Interpretación de la lei por medio de los reglamentos, decretos i circulares.—X. Ventajas del estudio hecho por sí mismo.

I

El conocimiento de las leyes es esencial en el administrador público.

Llamado éste a hacerlas cumplir diariamente, su tarea predilecta debe ser el estudio constante de ellas; porque solo se las profundiza con la experiencia adquirida mediante la labor perseverante de toda la vida.

El estudio de las leyes es necesario al administrador, no solo porque debe prepararse para hacerlas cumplir con sagacidad i recto criterio, sino porque reune la ventaja de habituar el espíritu, desde temprano, a la meditación, al orden i a la rectitud en las ideas, a formar el juicio, por medio del análisis, para aplicarlo a nuestros razonamientos.

II

La cualidad principal del administrador es tener el sentimiento íntimo de toda la magnitud de sus funciones. No perder jamas de vista que, no siendo mas que el órgano de la lei, debe esmerarse en darle el mas estricto i jenuino cumplimiento.

Se debilitaria la potestad de las leyes, si la autoridad administrativa pudiera interpretarlas a su capricho, bajo el pretesto especioso de las conveniencias públicas.

Si la libertad o la servidumbre dependen de la existencia o ausencia de leyes emanadas espontáneamente de la soberanía nacional, es incuestionable que el mayor o menor grado de libertad depende del mayor o menor imperio de la lei sobre todo el Estado: sobre ciudadanos i magistrados.

Las libertades públicas no dependen por completo de la forma de gobierno, de la estension territorial, ni de la raza de sus habitantes o influencias de su clima, como se ha creido por algunos.

Esa libertad existe plena i completa, allí donde las autoridades ejercen sus funciones, sumisas a las leyes libremente consentidas por la nacion.

III

El administrador es el encargado, por el poder supremo de la nacion, para hacer cumplir, en una porcion determinada del territorio, las leyes del Estado, concernientes a las personas en sus relaciones con la sociedad, i a los bienes como integrante de la riqueza pública.

En los lugares donde ejerce su autoridad, es el órgano de la lei, como tambien de la administracion, de la cual

— 30 —

es su ajente intermediario entre el poder supremo i los administrados.

Honrado por la confianza del jefe de la nacion, debe corresponder con sus talentos e integridad, i secundarlo en la ardua tarea del gobierno del pais.

Sus funciones no se limitan, como las del juez, a aplicar la lei a los particulares, sino a hacer ejecutar las leyes de interes para todos los individuos, i no por requerimiento de un tercero, sino por su propia iniciativa.

Para ejecutar estas leyes, es necesario conocerlas, no solo en su letra, sino mui especialmente en su espíritu. Solo con este conocimiento completo i profundo se puede darles su justa aplicacion. Sin esto, no se puede tener mas que un conocimiento imperfecto de la lei.

Es necesario penetrarse bien del pensamiento del legislador, i saber cuáles han sido sus propósitos dominantes.

Solo este conocimiento puede darnos el verdadero sentido de la lei, es decir, entrar en posesion del verdadero espíritu con que ha sido dictada.

No estando bien penetrado de su espíritu, el administrador puede, de buena fé, aplicarla en un sentido equivocado, con perjuicio de sus administrados i del respeto inismo que se debe a las leyes, menoscabado con aplicaciones injustas.

IV

Importa distinguir las leyes fundamentales de las leyes orgánicas.

Las primeras son estables: son las que echan las bases constitutivas del Estado.

Las segundas son las reglas que organizan el ejercicio de la autoridad i el servicio de los diversos ramos administrativos.

— 31 —

Hai que distinguir tambien las leyes jenerales de las locales i reglamentarias.

Las primeras son disposiciones de un carácter que abraza los intereses colectivos de la nacion.

Las locales i reglamentarias son aquellas que comprenden un solo ramo de la administracion, o bien son disposiciones derivadas de alguna lei jeneral.

Debe hacerse, con toda claridad, distincion entre lo que es materia de lei o de decreto.

La lei es un acto de la voluntad nacional que dicta las reglas fundamentales para el gobierno de la sociedad i determina las disposiciones esenciales para el régimen de los diversos intereses colectivos i de las relaciones que deben tener entre sí los intereses individuales.

Los decretos son actos de la autoridad administrativa, derivados de la lei, i cuyo objeto es facilitar su cumplimiento. Son un verdadero complemento de la lei, i se ocupan de los detalles escapados al carácter jeneral de aquélla. Son tambien medios de ejecucion, precauciones provisorias o accidentales, sobre materias variables o pasajeras, que exigen mas bien la vijilancia de la autoridad que administra, que la intervencion de la potestad que instituye i crea, i que requiere actos propios de los poderes públicos encargados de la formacion de las leyes.

Como dice Colmeiro, la lei contiene lo sustancial i el reglamento lo accidental del precepto: la una se propone un fin, i el otro escoge los medios de llevar a cabo los preceptos del legislador.

Es necesario distinguir con facilidad las clasificaciones de las leyes.

Esta division está indicada por la razon que analiza las diversas relaciones i necesidades de los hombres en la sociedad, i que las clasifica segun la naturaleza de esas necesidades.

— 32 —

Apesar de esta division, no debe olvidarse que todas las leyes conservan relaciones entre sí.

El lejislador las clasifica con razon en códigos diferentes para reglar las relaciones que tienen entre sí ciertos intereses i acciones especiales. Sin embargo, existen siempre sus puntos de contacto entre unas i otras, refiriéndose todas a las personas i a los bienes de interes jeneral para la comunidad.

Debe el lejislador distinguir las leyes jenerales, de las locales o accidentales, en materia administrativa.

Las primeras son reglas jenerales relativamente invariables, destinadas a coexistir con la sociedad para rejir sus intereses fundamentales, tales como los Códigos civil i penal.

Las segundas se circunscriben a una localidad, como una contribucion municipal; o están limitadas a períodos de tiempo determinado, como las leyes de presupuestos, de un impuesto estraordinario o de disposiciones especiales para combatir una epidemia, etc.

Conviene siempre tener presente la época en que se ha dictado una lei, i estudiar su modo de ser, las costumbres de la nacion, su estado de cultura, i cuáles son las diversas modificaciones que han sufrido, i bajo el imperio de qué clase de influencias o trasformaciones de la sociedad.

Como todas las leyes tienen su fundamento en el derecho natural i en la equidad, importa que el administrador los conozca, ante todo.

El derecho natural es el elemento primitivo de todas las leyes, dándoles a conocer su oríjen i su objeto, que es el hombre.

Su elemento secundario es la equidad, razon universal que da el cartabon a las acciones humanas.

Por consiguiente, el derecho natural i la equidad, invariables por su naturaleza, nos enseñan cuándo las leyes entrañan disposiciones invariables, expresion fiel de

— 33 —

la justicia, convertida en reglas obligatorias para el libre consentimiento de la nación.

Con este punto de apoyo para el estudio de las leyes, es fácil distinguir si son de carácter jeneral o particular, permanentes o pasajeras, naturales o convencionales, voluntarias o forzadas.

V

El órden que el administrador debe seguir en el estudio de las leyes, no es el mismo de la lejislacion jeneral, sino mas bien el de aquellas leyes de cuya ejecucion está especialmente encargado.

Las primeras leyes que debe estudiar el administrador son las políticas, que organizan la constitucion del Estado i reglan el ejercicio de los derechos políticos, para concurrir a la formacion de los poderes públicos.

Estas leyes son la base de las leyes administrativas, de las cuales éstas se derivan. Importa, por lo tanto, conocer a fondo cuál es el espíritu jeneral de las leyes constitutivas del Estado i de los poderes públicos, cuyas bases determinan el carácter dominante en la lejislacion administrativa.

Viene, en seguida, el estudio de las leyes administrativas, desenvolviimiento lójico de las anteriores, i las que mas interesan al administrador, por estar encargado éste de su inmediata ejecucion, i porque determinan la naturaleza de las funciones administrativas.

El estudio de las leyes rurales, financieras, judiciales, militares i marítimas, correspondientes a administraciones especiales, completan el de la administracion jeneral, conjuntamente con el de las leyes civiles i penales.

De estas últimas le es indispensable al administrador conocer las reglas a que están sujetos los actos del es-

— 34 —

tado civil, las personas jurídicas, los bienes nacionales, las hipotecas, las servidumbres públicas, espropriaciones, i los actos sujetos a la sancion del Código penal, especialmente en lo relativo a las funciones administrativas.

VI

Importa mucho saber cómo se deben estudiar provechosamente las leyes, para facilitar su conocimiento, profundizar su espíritu, poderlas aplicar con equidad i ejecutarlas con rapidez i rectitud.

Lo principal que hai que considerar en el estudio de un código o de una lei, es el plan que se ha propuesto el autor. Saber de qué leyes fundamentales se deriva i cuáles son sus relaciones con la legislación jeneral; cuáles las materias que comprende, i descomponer su conjunto por medio del análisis.

De esta suerte el espíritu se apodera fácilmente de cada parte; se adiestra en recomponerlas i ligarlas unas con otras, i de un solo golpe de vista abarca el conjunto de la obra.

Este medio da facilidades para estudiar, con fruto, cada una de sus partes.

Al conocimiento del plan debe asociarse el del método empleado por el legislador.

Este mismo método empleado por el autor, es el que debe guiarlos para analizar su plan.

Primero, porque el análisis es entonces conforme al orden establecido por el legislador, i es el mas apropiado para seguir el orden verdadero de sus ideas.

Segundo, porque, no siguiéndolo, se tocara el inconveniente de trastornar el orden de las materias en el espíritu, produciendo una perturbacion en la relación coordinada de nuestras ideas.

El método mas fructuoso para estudiar una lei es pe-

— 35 —

netrarse del plan concebido por el lejislador, ántes de pasar al estudio de cada uno de sus títulos i disposiciones.

Este conocimiento jeneral es indispensable para facilitar el estudio i apreciar mas fácilmente la coordinacion de las diversas partes entre sí, su enlace i relaciones.

Al estudiarse una materia, debe saberse, previamente, lo que es i lo que en ella se propone: cosa que no puede saberse cuando no se tiene una idea clara del asunto de que se trata.

Apoderado el espíritu de este plan o idea jeneral, se escapa a las perplejidades e incertidumbres, i marcha con firmeza i rapidez.

VII

Para conocer los propósitos del lejislador en la redaccion de una lei i penetrarse de su espíritu, hai que consultar al mismo lejislador respecto a su redaccion; conocer de él mismo la preferencia que ha dado a un principio, a una definicion; cuáles disposiciones están mas o ménos fundadas en el derecho natural o en la equidad; cuál es el órden establecido entre las diversas disposiciones de la lei.

Todo esto hai que aprenderlo del lejislador, es decir, en la lei misma, para conocer sus motivos i el encadenamiento de principios que coordinan sus diversas partes.

Este es el medio único, puede decirse, de asistir a su trabajo de redaccion, de adueñarnos de su pensamiento i de adquirir un conocimiento completo de la lei.

En efecto, conocer solo la letra de la lei, es no conoerla. Es necesario profundizar su espíritu i penetrarse de él.

Las ciencias deben al espíritu de análisis sus mas grandes progresos i la facilidad para estudiarlas.

— 36 —

Ese mismo espíritu analítico es el que preside a la composicion de las leyes. Para adquirir su conocimiento, debemos aplicar a su descomposicion el mismo espíritu de análisis.

Hai tres cosas esenciales que considerar en el estudio de las leyes: la letra, sus propósitos i la aplicacion.

La letra es la voluntad positiva i testual del lejislador.

Los propósitos son la intencion i el pensamiento del lejislador, que han presidido su formacion i dirigido la obra.

La aplicacion es la voluntad del lejislador aplicada a los casos que ha previsto, o que se relacionan con el espíritu de la lei. Esto es propiamente la accion de la lei.

Apénas es necesario advertir que es indispensable el conocimiento del significado i definicion de las palabras conforme al tecnicismo legal.

El estudio de las leyes exige, pues, profundizar su espíritu i empeñarse especialmente en penetrar bien la materia de que tratan; lo que no será difícil, si se toma interes en distinguir, con esmero, cuál es su especie particular i cuál es el objeto que se proponen.

La letra de una lei solo puede aprenderse en la lei inisma i en la comparacion de sus diversas disposiciones.

Este estudio profundo es el que penetra en el espíritu de la lei i enseña su aplicacion.

VIII

Si se presta detenida atencion a lo que acabamos de expresar, será fácil convencerse de que el método que dejamos indicado, i que es el determinado por Bonnin es el único verdadero, el único que puede darnos el conocimiento exacto i profundo de la lei.

Si presenta dificultades al principio, las abrevia tan tan luego como uno se familiariza con él.

Una vez que se ha penetrado bien la naturaleza de la lei i su objeto especial; cuando se sabe qué rango i qué relacion tiene en la lejislacion jeneral; cuando se conoce bien el plan trazado por el lejislador, es decir, sus divisiones, el órden de sus materias, i se ha hecho de ellos un resúmen analítico,—están vencidas las dificultades principales.

No se puede tener seguridad en lo que se estudia, miéntras no se hayan vencido por uno mismo las dificultades.

El espíritu, adiestrado con este ejercicio intelectual, se penetra mejor de todas las materias i no se olvida lo que se aprende, siguiendo este método.

Es necesario acostumbrarse, desde temprano, a ejercitarse el raciocinio, puesto que se necesita de él a cada paso en la vida. Nada hace mas indolente al espíritu que la costumbre de apoyarse en un recurso extraño.

Para encontrar los propósitos de una lei en la letra misma, es necesario adherirse siempre a una esplicacion verdadera, neta, luminosa, i especialmente concisa; i no injeniarse por adivinar todos los casos particulares que pueden ser aplicables, ni en encontrar pequeñas sutilezas i nimiedades de comentadores, que muchos tomen por erudicion o ciencia.

Esta esplicacion presenta siempre un principio, pues no hai disposicion legal que no lo tenga, i éste es el propósito mismo del lejislador.

Encontrado este principio, no se debe perder de vista que es el fundamental de la lei, del cual se derivan todas sus disposiciones.

Cada disposicion no tiene, ni puede tener mas de un solo principio. Este es el que se debe buscar, con empeño, en su aplicacion.

No puede haber dos, ni varios principios, desde que el

lejislador ha tenido una sola razon que lo ha determinado a la formacion de la lei: todo lo demas es error.

Conviene tambien relacionar las diversas disposiciones i sus respectivos principios, para encontrar su verdadera aplicacion.

Por este método se consigue forinarnos ideas netas, un juicio recto; tener grandes puntos de vista; razonar las leyes con profundidad, i sobre todo, ser conciso, cualidad mucho mas valiosa que toda la verbosidad de los comentadores i eruditos.

Un auxiliar valiosísimo para estudiar los propósitos de una lei, es *el preámbulo* o exposicion de los motivos, presentados por el redactor de la lei. Esta exposicion encierra el pensamiento del lejislador: es el mejor comentario de la lei i el que debe consultarse de preferencia.

IX

Las leyes administrativas no pueden reglarlo i preverlo todo. Son tan variadas las necesidades sociales, las relaciones de los administrados tan multiplicadas, tan estensas i diversas, que no le es posible al lejislador determinar, anticipadamente, todos los casos que pueden presentarse.

Corresponde al administrador penetrarse del espíritu de la lei; aplicarla con justicia; i que su aplicacion, para los casos no previstos en la lei, se inspire siempre en su espíritu, consultado con el sano propósito de interpretar lealmente el pensamiento del lejislador.

El conocimiento de la aplicacion justa de la lei administrativa se adquiere fácilmente, siempre que se haya profundizado sus propósitos.

Ademas de ésto, sirven de auxiliares los decretos reglamentarios, las instrucciones, las circulares, las resoluciones ministeriales, que son, para el administrador, la

esplicacion mas autorizada de la lei, i el medio seguro para ejecutarlas sin peligro de equivocaciones.

Esta esplicacion, tiene ademas, un carácter oficial, que, sin quitar ni agregar nada a la lei, la hace mas clara i facilita su ejecucion.

X

¿Quién dirijirá al administrador en estos estudios?—El mismo.

Este precepto es do tal importancia, dice Bonnin, que, si falta, nada hai seguro.

«Nada de comentarios, agrega el mismo autor. Estos son siempre superficiales o minuciosos; porque sus autores, incapaces de profundizar algo por el razonamiento, por el método o el análisis, i no teniendo, ademas, en vista los progresos de la razon, se encierran siempre en el círculo estrecho de sutilezas pueriles, de pequeñas definiciones, emiten casi siempre juicios falsos, i solo se empeñan en encontrar una variada multitud de casos particulares o raros. Los comentarios tienen el grave inconveniente de dar a conocer el espíritu de sus autores i no el de la lei.

«¿Qué puede realmente aprenderse en esa multitud de comentarios escritos sobre la lejislacion de cada país? Son mas susceptibles de fatigar la intelijencia, de abrumarla de dudas, que de aclararla i guiarla. Mas bien oscurecen, que esplican las leyes. Su abundancia estéril e indigesta mata el raciocinio, destruye el talento natural, enerva sus fuerzas; así como una mesa cargada de viandas quita el apetito su agujon i recarga al estómago de alimentos que lo dañan.»

Para ser verdaderamente instruido, es necesario ser sobrio en los medios de estudio i mui escrupuloso en su elección.

— 40 —

Es una verdad demostrada por la experiencia que el hombre verdaderamente instruido i profundo en las ciencias, es el que se forma por sí mismo, sin temor a las dificultades.

Cuando no se procede con esta emancipacion intelectual, el espíritu titubea entre incertidumbres; lleno de dudas, se vuelve indolente, incapaz de profundizar ni producir nada por sí mismo, i el estudio pierde la parte mas interesante: el anhelo de vencer las dificultades, que halaga o agujonea nuestro amor propio.

Por otra parte, el estudio, considerado como labor, es moralizador, porque tiende a conservar al hombre en el camino del bien, como todo trabajo.

Mas, si para conseguir este objeto moral, el estudio debe aplicarse solo a asuntos dignos de estimacion, es necesario que el espíritu se alimente de cosas realmente importantes, sin gastar estérilmente sus fuerzas.

Es necesario amar el estudio con todas sus dificultades, es decir, hacer por sí mismo los comentarios de las obras cuyo conocimiento nos interesa. Nada es mas provechoso para adquirir un conocimiento completo de las leyes. Por este medio el espíritu se ve obligado a meditarlas.

Es verdad que este trabajo es penoso al principio; pero gradualmente se va haciendo mas agradable i concluye por facilitarnos i abreviarnos el estudio.

Para conseguir este objeto, hai que empeñarse en apoderarse del espíritu con que han sido dictadas las leyes, de la época en que fueron promulgadas, de las materias sobre que lejisla. Distinguir lo fundamental de lo reglamentario, i penetrarse bien de la relacion entre sus disposiciones i las materias que contienen.

Para adquirir un sentido recto, un espíritu justo, un juicio sano, un verdadero saber, es necesario observar en el estudio la misma sobriedad que la filosofía recomienda en el orden moral.

— 41 —

Es necesario, por otra parte, estudiar por sí mismo, con orden i con método, para independizarnos de esa servidumbre intelectual, propia del que, sin la brújula de su propio juicio, no se atreve a apartarse de las orillas marcadas por los pilotos con quienes hizo su primer viaje en los estudios legales.



CAPITULO IV.

APLICACION DE LAS LEYES ADMINISTRATIVAS.

I.—Amplitud para la aplicacion de las leyes administrativas.—Dificultades que ocasiona esta amplitud.—Tacto del administrador para apreciar las circunstancias de tiempo i lugar.—II El cumplimiento austero de la lei no debe impedir que la administracion marche.—III Solo se puede precindir de la lei sin herir su espíritu, ningun interes privado i en pro del interes jeneral.—IV Los principios de la ciencia administrativa sirven de guia, cuando la lei es oscura.

I.

Acabamos de dejar establecidos las reglas mas fructuosas para adquirir el conocimiento de las leyes, especialmente de las administrativas.

Nos corresponde ocuparnos de su aplicacion.

El administrador debe ajustar sus procedimientos al cumplimiento de la lei. Hai casos, sin embargo, en que las necesidades variables o excepcionales del Estado, consideraciones politicas de un órden superior a los acontecimientos ordinarios de la administracion, segun las exigencias de las circunstancias de tiempo i lugar, hacen necesario relacionar estas cosas con sus decisiones hasta cierto punto discretionales, teniendo siempre en vista el interes jeneral, ajeno a toda pasion, interes personal o de círculo.

Es interesante distinguir estos casos; lo cual será materia de mui espinosas dificultades para el funcionario

— 43 —

que ignore los principios fijos de administracion en jeneral; i en qué casos i cómo se pueden conciliar estos principios con el interes público, variable segun las circuns-tancias i las localidades.

II.

Con frecuencia se presentan casos en la jestion de los negocios públicos, en que, al parecer, el administrador, puede desentenderse, en favor del Estado, del cumplimiento de esa misma lei que regla el interes jeneral.

Debe tenerse presente que, ántes de todo, es necesario que la administracion marche, i que los asuntos públicos no se encuentren entorpecidos por la misma reglamentacion dictada para garantirlos.

Para el administrador la lei no debe ser una red en que se encuentre prendida la jestion de los intereses públicos entre formalidades inflexibles que esterilizan toda actividad.

El administrador debe concentrar toda su sagacidad para saber en qué casos i en qué circunstancias se puede, en pro del interes jeneral, desentenderse de la lei, i hasta qué punto se puede hacer, sin que se entienda que se va contra la lei o su espíritu.

Ocurriendo, pues, frecuentes casos que deben dejarse confiados a la prudencia i sagacidad del administrador, la accion de éste tiene que hacerse sentir constantemente sobre materias que son esencialmente variables, sin que esta quiera decir que las leyes i reglamentos administrativos deben variarse cada vez que el interes público lo exige.

Como esto último no puede verificarse, hai necesidad de dejarlo al arbitrio del administrador. Para que éste no abuse de esta necesidad impuesta por la naturaleza de las cosas, debe siempre tener presente que este modo

— 44 —

de proceder, excepcional, solo puede tolerarse cuando está de por medio el interés jeneral, i no se hiere ningun interés de un tercero, garantido por la lei.

Sin estas condiciones el procedimiento sería tachado de abusivo o vejatorio.

III.

Otra regla que no debe olvidarse jamas en estos casos, es que los actos administrativos, ni aun por conveniencias públicas, pueden desentenderse de los preceptos de la lei constitutiva del Estado.

Por otra parte, el administrador debe estar íntimamente convencido de que, en principio, solo la lei debe imperar; que nada es legal, sino está conforme a su espíritu; que ella es la única que puede dar unidad, firmeza, energía i actividad a la administracion; que hacerla converger constantemente hacia una fijeza de principios, garantiza la confianza pública en una conducta mesurada i cautelosa, sin lo cual el administrador sería mas bien un ajente caprichoso, que un hombre público ilustrado.

Aun en los casos en que, por necesidad justificada, fuera necesario desentenderse momentáneamente de la lei, debe hacerse esto en interes misino de ella, i debe ser mas bien para confirmarla, haciendo comprender, en la práctica, que la sabiduría de la lei es tal, que tiene la flexibilidad necesaria para salvar los casos difíciles, sin violentar en nada su espíritu.

Es sumamente importante que los administrados tengan plena confianza en que el administrador no entra por el tortuoso camino de desnaturalizar el sentido jenuino de la lei, desde que los actos de aquel interesan a un gran número de ciudadanos, ya sea en sus propiedades, ya en su tranquilidad personal i en la de sus familias.

IV.

En todos los casos de difícil aplicación, son de una importancia trascendental los principios generales de la ciencia administrativa. Sin ella, solo se sigue la rutina adquirida con el roce de los negocios administrativos.

La marcha está llena de incertidumbres, sin un guía seguro que nos conduzca.

Unas veces se peca por timidez, otras por impetuosidad. Se yerra, con frecuencia, cometiendo faltas que perjudican el buen nombre del funcionario público, los intereses del país i los de sus administrados.

Al contrario, el conocimiento cabal de los deberes hacen del administrador un funcionario rodeado de prestígio, por su saber i su cordura, inspirando una confianza que se traduce por un bienestar general.

Sin este conocimiento, un funcionario no es acreedor al nombre de administrador; i la misma administración no pasaria de una ciega rutina que andaría dando frecuentes traspiés.

Pondremos un ejemplo de la importancia que tiene el conocimiento de los principios generales de la administración.

Hai muchos países en que todavía se conserva la promiscuidad de los actos del estado civil con las ceremonias religiosas.

Con este motivo la ley civil tiene frecuentemente acción en el campo de actos meramente espirituales.

Se reclama del administrador, i éste se encuentra, las mas veces, perplejo para tomar una decisión.

Si quiere apoyarse en la ciencia administrativa, encontrará este precepto:

Los actos civiles i las ceremonias religiosas son completamente independientes. De esta recíproca indepen-

— 46 —

dencia se deriva su coexistencia, sin invaciones, perturbaciones, esclusivismos, ni inmiscuirse uno en el campo del otro.

Este precepto seria tanto mas importante, si se tratara, no de un funcionario de un orden relativamente subalterno, que solo debe ejecutar la lei, sino de un hombre de administracion llamado a tomar participacion en la formacion o reforma de la lei.



CAPITULO V.

CENTRALIZACION POLÍTICA I DECENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.

I.— Centralizacion gubernativa o política.—Decentralizacion administrativa.—Régimen de Inglaterra, Estados Unidos i Alemania.—II Opinion de los escritores franceses respecto a los Estados Unidos.—Opinion de Jefferson sobre el régimen francés.—III Libertades locales i las políticas.—Opinion de Laboulaye.—Capacidad de los pueblos para administrar sus intereses locales.—IV La lei no habilita a los pueblos para administrar sus intereses.—Influencia de la educación política en la vida libre.—V. La centralización política es suficiente para mantener la unidad nacional.—Enervamiento del espíritu público, producido por la centralización administrativa.—VI. Opinion de Tocqueville sobre la impotencia del centralismo.—Limitación de éste para mejorar los asuntos administrativos.—Perjuicios para los intereses locales.—VII. Atenciones i molestias abrumadoras para el Gobierno central.—VIII. Preparación gradual de los pueblos para el *self government*.—Principio constitucional de Inglaterra respecto al Gobierno local.—Opiniones de Cormenin, Vivien, Say i Batbie sobre la capacidad de los pueblos para administrar sus intereses.—Sistema intermedio establecido en Prusia

I.

Hemos tenido ocasión de manifestar la confusión que ordinariamente suele hacerse entre *gobernar* i *administrar*.

De esta ausencia de un discernimiento claro para distinguir entre gobierno i administración, se origina cierta confusión en las ideas, cuando se trata de la centralización en los diversos sistemas porque se rigen las naciones.

— 48 —

Mucho se ha escrito sobre esta materia, ya defendiendo la centralización, como Cormenin, en su *Derecho administrativo*; ya condenándola como Dunoyer en su *Liberdad del trabajo* i como Stuart Mill en su *Libertad*.

Tocqueville, en su *Democracia en América*, es el que ha deslindado con mas presicion las ideas sobre esta materia. Se expresa en estos términos:

«Ciertos intereses son comunes a todas las partes de la nación, a saber, la formacion de las leyes generales i las relaciones de la nación con el extranjero. Otros intereses son especiales a ciertas partes de la nación, como por ejemplo, las empresas de los municipios. Concentrar en un mismo lugar, o en una misma mano, la facultad de dirigir lo primero, es fundar lo que yo llamaré *centralización gubernativa*. Concentrar, del mismo modo, lo segundo, es fundar lo que nombraré *centralización administrativa*.»

Como ya ántes hemos visto que los actos administrativos se confunden muchas veces con los del gobierno central, es necesario considerar, en su conjunto, los actos que caen particularmente bajo el dominio de cada uno de estos órdenes, para distinguirlos con facilidad.

La centralización gubernativa, o mas propiamente, política, es necesaria para el gobierno de un país. La administrativa no lo es, sino para los grandes intereses que exigen una dirección central.

Hai ejemplos de varias naciones en que se armoniza perfectamente la centralización política con la descentralización administrativa.

La Inglaterra está bajo el régimen de una enérgica centralización política; miéntras tanto, no se conoce allí, en las localidades, la centralización administrativa; i a este consorcio entre ámbos sistemas debe la Gran Bretaña el vigor de su iniciativa local i la estabilidad de sus libertades, no absorvidas por el poder central.

En los Estados Unidos, dice Tocqueville, no existe

— 49 —

centralizacion administrativa, encontrándose apenas asombros de jerarquía; sin embargo, agrega, la potestad nacional está mas concentrada en aquel país, que lo que nunca ha estado en ninguna de las antiguas monarquías de Europa; porque, sobre no haber mas que un solo cuerpo que haga las leyes, i una sola autoridad que pueda crear la vida política en torno suyo, se ha evitado allí crear numerosas juntas administrativas, con atribuciones que pudieran debilitar la acción central del gobierno.

No hai, pues, incompatibilidad ninguna entre un régimen de centralización política i uno de descentralización administrativa.

La necesidad de la centralización política puede decirse que no tiene adversarios.

La diversidad de pareceres está en las apreciaciones relativas a la centralización i descentralización administrativas.

Vamos a estudiarlas a la ligera.

II

La jeneralidad de los escritores franceses que se han ocupado de estudios administrativos, con excepción de Tocqueville, Labouleye i Dunoyer, i algunos otros, son partidarios de la centralización; i no pocos de ellos repiten, con frecuencia, que, por falta de centralización, perecerán, algun dia, los Estados Unidos de Norte América

Mientras tanto, Jefferson, juzgando el sistema de gobierno francés, escribia, desde París, a Madisson: «No existe país alguno donde la manía de gobernar sobrado haya echado mas hondas raíces que en Francia, i en donde cause mas mal.»

En efecto, la acción demoledora de la gran revolución de 1789 no se limitó a destruir los privilejos i vicios

— 60 —

del antiguo régimen, sino que, dejándose arrastrar por una reaccion violenta, destruyó las facultades necesarias del poder político del Ejecutivo, i absorbió, en el poder de la Convencion, la centralizacion política i la administrativa, ocupando a aquel en verdaderas menudencias de administracion.

Vino despues el primer imperio, i Napoleon reconcentró en su gobierno militar toda la enorme centralizacion que la revolucion habia dado al poder lejislativo.

La administracion gloriosa i sabia de Napoleon puso en boga el sistema de centralizacion, i gran número de talentos distinguidos se hicieron sus apolojistas.

Mientras tanto, el ejemplo de los Estados Unidos i de Inglaterra ganaba cada dia mas adeptos; las ideas nuevas hacian su camino i los economistas abrian una gran brecha a la centralizacion, sosteniendo con teson que el Estado solo debe ocuparse de los servicios que razonablemente corresponden a su organizacion, i de algunos servicios publicos que tengan un interes verdaderamente nacional.

En defensa de la centralizacion administrativa se ha citado, con frecuencia, el ejemplo de Alemania, que nunca habia podido dar unidad a sus fuerzas; pero la razon de esa situacion era porque la fuerza nacional nunca habia estado conceutrada en ese pais. El Estado no habia podido hacer imperar leyes orgánicas, comunes para todo el pais; porque no existia allí la unidad de una sola nacion; en una palabra, porque lo que allí faltaba no era la centralizacion administrativa, sino la política.

Constituido allí el imperio, despues de la guerra franco-prusiana, se ha establecido una centralizacion política quo, sin menoscabar la decentralizacion administrativa, ha dado una organizacion enérgica a todas las fuerzas de lo que hoy constituye el Imperio alemán.

III

Es muy común la confusión que, a un en la práctica, hacen muchos pueblos respecto de estos dos sistemas.

Hay muchos, en los cuales se cree que todas las libertades del ciudadano se resumen en las libertades políticas.

Bajo esta influencia, hacen barricadas i quemar hasta el último cartucho defendiendo los derechos electorales; mientras tanto, abandonan en una completa indolencia el derecho de administrar sus intereses locales.

¿De qué nos sirve la libertad de elegir a nuestros diputados i senadores, si dejamos nuestro bienestar local, es decir, la escuela, la iglesia, el cementerio, la cárcel, los caminos, el hospital, etc., completamente entregados a un tutelaje en que se vive solicitando humildemente los favores del poder central?

En Norte América es máxima corriente que ningún hombre de estado conoce las necesidades de una localidad tan bien como los mismos interesados, i nadie sabe tampoco proveer a ellas con tanto celo e inteligencia.

A este respecto Laboulaye se expresa en estos términos:

«Allí la libertad no está concentrada en una Cámara legislativa i se encuentra en todas partes, como el aire i la luz; es la riqueza del hogar doméstico, el patrimonio del último ciudadano, i hasta del extranjero que llega desde el otro lado del Atlántico. Libre para establecerse en donde mejor le plazca, para vivir como mejor le parezca, para adorar a Dios a su manera i para educar a sus hijos como lo crea conveniente; libre para escribir, hablar, usar armas, reunirse o asociarse con quien quiera; mezclado, desde el primer día, en el gobierno de su iglesia, de su escuela i municipio, apenas se apercibe de la existencia de un gobierno central i de un congreso.

Ese gobierno es una realidad, sin la menor duda; pero sirve para representar en lo esterior la unidad nacional, para mantener la paz interior, mas bien con su presencia que con su autoridad; jamas interviene en los asuntos del ciudadano; el americano jamas se ve obligado a inclinarse ante ningun funcionario para obtener, como favor, lo que le pertenece de derecho. Cada uno es árbitro i soberano, no una vez cada seis años para elejir representantes, sino todos los dias, con solo respetar la independencia de su vecino i las leyes aplicadas por tribunales independientes de la autoridad gubernativa. Hé aquí el oríjen de esa enerja individual que nos causa tanto asombro, de esa actividad prodijiosa. Cada uno puede pretenderlo todo, pero nadie puede contar con mas apoyo que consigo mismo.»

Todo lo contrario sostienen los partidarios de la centralizacion, para quienes la autoridad administra los intereses locales, mejor que lo que podrian hacerlo los mismos interesados.

Esto es exacto, hasta cierto punto; pero en fuerza de los mismos hábitos creados en el pueblo por un régimen secular de centralizacion.

La incapacidad de un pueblo para administrar sus propios intereses es una consecuencia natural de la absorcion producida por la accion centralizadora del gobierno; así como la tendencia del gobierno a desprenderse de atenciones locales va produciendo gradualmente la capacidad i tino de los individuos para administrar su propios intereses.

Hai, pues, una verdadera conveniencia en que las leyes tiendan incesantemente a entregar, en manos del pueblo, el manejo de sus intereses, a medida que aquél vaya habilitándose para tenerlos a su cargo.

IV

Es verdad que la lei, por sí sola, no puede darle esta habilitacion, cuando no está preparado para la vida pública, ni entra en sus hábitos la pasion del bienestar i progreso sociales.

El espíritu público no se forma por medio de las leyes, sino por medio de la educacion política de los ciudadanos destinados a manejar prácticamente sus intereses.

Esa educacion debe tender a arrancar al individuo del círculo egoista en que no llama su atencion, sino aquello que le interesa personalmente i mui de cerca. Debe acostumbrarlo a comprender los intereses colectivos; a manejar i discutir los intereses públicos, o de los que se relacionan con el bienestar o progreso jenerales; a tomar por móvil de sus acciones puntos de mira que lo acerquen i relacionen a sus compatriotas, en lugar de aislarlo.

Sin estos hábitos adquiridos en la práctica de la educacion política de un pueblo libre, no se puede hacer cumplir una constitucion, i aunque se la tenga escrita, no pasará de letra muerta. Así está probado cuan transitorias i espuestas a trastornos son las libertades políticas, en aquellos países en que no están basadas on las libertades locales, ejercitadas éstas constanteamento por la actividad de los ciudadanos.

V

Es necesario afirmarse en el convencimiento de que las libertades locales en nada perjudican o debilitan la fuerza de la unidad del Estado.

Miéntras que las funciones de éste se limiten a concentrar las atribuciones jenerales de la autoridad públ-

— 54 —

ca; a la formacion de las leyes i organizacion de los tribunales; al establecimiento de los impuestos generales; al mando de la fuerza armada, i a atender al bienestar i progreso sociales en todas las formas que afecten el interes jeneral de la nacion; miéntras que tenga estos límites racionales, el poder central tendrá tambien todo el vigor necesario para mantener con enerjía la unidad del Estado.

La centralizacion política no puede correr ningun peligro allí donde los elementos constitutivos del Estado le han dado la unidad en el poder gubernativo, en la policía, en la administracion de justicia, en la fuerza armada, en la formacion de las leyes, en el sistema de impuestos, en el sistema monetario i de pesos i medidas.

Pero, llevar mas lejos la centralizacion, so pretesto de perseguir la unidad del Estado, es sacrificar las libertades locales i debilitar todas las virtudes cívicas de los pueblos, por el enervamiento en que éstos se sienten postrados, al hacerse la absorcion de toda su vitalidad local, por el poder central.

Si los caminos, ferrocarriles, escuelas, iglesias, cárceles, hospitales, muelles, son ramificaciones del gobierno central; si las municipalidades son meras dependencias de esa administracion central; si todos los empleados de estos ramos son nombrados i pagados por el Gobierno, toda la libertad de la prensa i de la lejislatura mas popular no impediria, dice Stuart Mill, a la Inglaterra i a cualquiera otro país, ser solo nominalmente libres.

VI

Fuera de los peligros que el centralismo administrativo entraña para las libertades públicas, hai que tomar en cuenta su incapacidad para seguir cumplidamente la marcha progresiva de todos los intereses de la nacion, i

— 55 —

para llevar su accion a todos los puntos del territorio nacional.

Se ha dicho del centralismo que, al mismo tiempo que paraliza la vida en las extremidades, espone al centro a los peligros de la apoplejía.

En efecto, un poder central, por mas culto i docto que se le suponga, dice Tocqueville, no puede abarcar por si solo todos los pormenores de la vida de un pueblo grande; i no lo puede, porque semejante tarea sobrepuja a las fuerzas humanas. Es verdad que consigue dar cierta uniformidad a los movimientos del cuerpo social, pero matando su vitalidad i aletargándolo en cierta somnolenzia administrativa que los centralistas acostumbran llamar buen orden i tranquilidad pública. Si trata de dar un rumbo rápido a la sociedad, vemos cómo toda esta inmensa máquina siente pesados sus resortes, sin que toda su fuerza motriz, empujada desde el centro, tenga enerjía para hacerlos jugar con actividad.

No ménos graves son los inconvenientes de este sistema, bajo el aspecto económico, por aquel enervamiento que produce en la marcha de los asuntos departamentales.

Ninguna resolucion se dicta, ni se plantea ningun proyecto, sin que la autoridad central haya recibido las numerosas informaciones de una larga serie de oficinas, cuyos dictámenes i estudios forman un voluminoso expediente, de cualquiera negocio sencillo, en que, a fuerza de pedir informes a diversas oficinas, se provocan las opiniones encontradas, en prolongadas polémicas, que, en lugar de facilitar el despacho del asunto, no hacen mas que rodearlo de confusión i de embrollo, de tal suerte que su primitivo aspecto, sencillo para su resolucion definitiva, despues de tramitado *administrativamente*, toma las pesadas formas de un expediente abultado con todos los artículos dilatorios, propios de una contencion judicial.

— 56 —

Esta lentitud tiene que hacerse todavía mas prolongada, si se toma en cuenta que el Gobierno tiene que ocuparse preferentemente de los asuntos políticos del país; i que, por otra parte, los administrativos del sistema centralista, son tan numerosos, que lo abruman i lo agobian, de tal suerte, que se ve obligado a descuidarlos o echarlos en olvido. Esto produce una langüidez general en la marcha administrativa de los departamentos, que concluye por crear un aburrimiento o fastidio de los negocios públicos, cuyo desenlace es la indiferencia.

I en efecto, se esplica el fastidio i el perjuicio que ocasiona al país ese cúmulo de asuntos que, durante largos meses i años, esperan una solución en los estantes de las oficinas centrales, i que no pocas veces se estraían ántes de llegar a manos del Ministro.

Esos intereses se dirá que son pequeños; pero, por esta misma razon, no deben absorver la atención del Gobierno, concentrada en la esfera de los grandes intereses generales.

Esos negocios pequeños no tienen importancia para el Estado; pero la tienen para la provincia, departamento, distrito o aldea, i no deben encontrar obstáculos para su pronta solución.

Se trata de una contribución local, de la reparación de un puente, camino, hospital o cárcel, de desecar un pantano, de nombrar una junta de beneficencia, de mejorar una escuela, de propagar la vacuna, de reglamentar el mercado de abastos, de dictar reglas higiénicas para combatir una epidemia, de construir un matadero, de dictar un reglamento de policía local, de reparar un edificio ántes que se destruya.

Es necesario que todo esto se pueda hacer en tiempo útil, oportunamente, ántes que el mal tome mayores proporciones i no se pueda remediar con los recursos consultados primitivamente.

Si se trata de ordenanzas locales, no puede ser más

funesta la intervencion de corporaciones centrales, que desconocen las necesidades del lugar a que están destinadas, i todo lo amoldan a la capital, donde residen los miembros del Consejo de Estado o del Congreso.

VII

El centralismo es un mal para los departamentos i para el Gobierno central.

Para los primeros, porque, ademas de los obstáculos que acabamos de indicar, se apodera una especie de entorpecimiento del espíritu local, sabiendo que nada puede hacer por sí mismo, porque su iniciativa tiene que enmarañarse entre las mil redes con que lo tiene prendido el centralismo.

Detenido por todas partes con las ligaduras administrativas, se entrega a una desconsoladora inactividad. El resultado es que las municipalidades descuidan sus intereses; no aprovechan sus recursos; no emprenden ningun mejoramiento i se entregan por completo a esperarlo todo del Gobierno, a cuya cuenta cargan todas las necesidades públicas no satisfechas.

El Gobierno, por su parte, se siente verdaderamente abrumado bajo el enorme peso de todos los asuntos locales de la nacion, de la multitud de detalles, de menudencias lugarezas que lastimosamente tocan a las puertas del hombre de Estado, en los mismos momentos en que grandes intereses nacionales tienen empeñada su atención.

Obligado a resolver una gran cantidad de asuntos para él desconocidos, de importancia relativamente pequeña; sin tiempo para estudiarlos, siquiera a medias, tiene que confiarlos a auxiliares, a veces poco celosos o sin versacion en la materia, de lo cual se orijinan errores,

— 58 —

incorrecciones, injusticias, faltas de equidad, que gradualmente van rodeando al hombre de Estado, de enemigos empecinados en hacerle difícil su marcha.

Mientras tanto, si la descentralización administrativa lo hubiera mantenido en una situación más elevada, por encima de todas las cuestiones locales, su acción se sentiría más desembarazada y el poder central tendría menores descontentos o desafectos, porque estaría completamente desligado de responsabilidad en los actos de la administración local.

Desprendido el Poder Ejecutivo del pesado rodaje del centralismo, su acción, desembarazada de la multitud de detalles que asluyen de los departamentos, se haría sentir con más rapidez y energía sobre los resortes que constituyen la verdadera máquina política del Estado, y cuyas ruedas no es necesario que estén en estrecho engranaje con el rodaje de la administración local, la cual puede obrar con una independencia que deje intactas las funciones del poder central, y que le permita a sí misma vivir de sus propias fuerzas, sin monoscabar, ni perturbar las que están organizadas para dar, especialmente, su impulso a los intereses que constituyen la unidad nacional del Estado, en la cohesión estrecha de todos sus intereses colectivos.

VIII

Las razones apuntadas son suficientes para demostrar que la descentralización administrativa es el sistema de gobierno racional; porque el pueblo, al delegar el ejercicio de la soberanía nacional en personas o corporaciones que mantengan la unidad del Estado, no necesita desprendarse, en favor del poder central, de otras facultades que las políticas, reservándose para los delegados o mandatarios de la provincia, departamento, cantón o co-

muna, todo lo que atañe a intereses locales, que no están eslabonados con la marcha jeneral del Estado.

No podríamos, sí, disimularnos que en la práctica, no todos los pueblos se encuentran igualmente preparados para la descentralizacion, que se ha llamado *self government*.

Fomblanque dice: «Es un principio fundamental de la Constitucion inglesa que todas las personas i corporaciones tengan la facultad de dirijir sus propios negocios, miéntras lo hagan con regularidad i conforme a la lei.»— (*Inglaterra, su Gobierno i sus Instituciones.*)

En esto último es donde está la discropancia entre los partidarios de los diversos sistemas.

Cormenin teme que «si se dejaran a la mayor parte de las comunas en la libertad de hacer o no haeer, no habria escuelas, templos, hospitales, reparaciones de caminos.....»

Vivién dice: «La administracion de los biens de las comunas, que los partidarios de la descentralizacion querian ver completamente entregada a los poderes locales, ha demostrado en todos los tiempos, que las comunas son incapaces de manejar sus bienes.»

I. B. Say considera la intervencion del Estado en los servicios locales, necesaria en aquellos países en que, como la Francia, «sus conocimientos industriales son menos comunes que en Inglaterra; en un país donde los recursos están concentrados en la capital i donde las provincias se dejan todavía arrastrar por la rutina.»

Batbie se expresa en los términos siguientes:

«La intervencion del Estado se justifica tambien segun el carácter de los pueblos. En un país el individuo es osadamente emprendedor; no retrocede ante ninguna dificultad i despliega una actividad exuberante, cuyo ardor necesita mas bien ser moderado, ántes que escitado. En otros, al contrario, es inerte i vive en una constante indolencia.

— 60 —

«Entre la fiebre laboriosa del inglés i del americano, i el *far niente* del italiano, o la verbosa inaccion de los españoles, reunidos alrededor de la *Puerta del sol*, hai una diferencia de carácter que esplica la de las instituciones.

«Que en los primeros se organice el *self governement*; que se limite el rol del Estado; que la administracion ceda el paso a la iniciativa individual, nada puede ser mejor; pero aplicar la misma regla a pueblos perezosos i a individuos sin pujanza, ¿no seria aplicar ciegamente una teoría abstracta?»

Todas estas opiniones no alcanzan a condenar la decentralizacion: al contrario, prueban su necesidad; porque los largos años de servidumbre administrativa es lo que mantiene a los pueblos en esa inaptitud para manejar sus propios intereses.

Es verdad que no en todos los pueblos se puede plantear el sistema de la decentralizacion completa; porque no son suficientes las leyes para habilitar a los hombres con la capacidad e iniciativa que exige el uso práctico de sus libertades; pero la lei debe tender incessantemente a ir poniendo al pueblo en posesion de sus libertades locales, a medida que su educacion democrática lo vaya habilitando para la jestion de todo lo que interesa a su departamento o municipio.

Esta marcha incessante hacia el ideal del verdadero gobierno hará que nos acerquemos constantemente a su realizacion, en el sentido expresado por Goethe: «el mejor gobierno es el que enseña a los hombres a gobernarse por sí mismos.»

Hai naciones, como la Prusia, que han adoptado un sistema intermedio, que se ha llamado mixto.

Hillebrand, en su *Prusia contemporánea*, lo define así:

«Hai, en fin, un sistema intermedio, segun el cual la comuna es una entidad moral, una corporacion independiente en su esfera, i, sin embargo, subordinada al Estado, que, en verdad, no la dirige, pero que comprueba su

— 61 —

administración i regla su constitucion, no por decretos del Poder ejecutivo, sino por medio de leyes.»

Este sistema intermedio es el que conviene a las naciones que, no estando completamente preparadas para ejercer la plenitud de las libertades locales, atraviesan una especie de transicion entre el centralismo i la descentralizacion.



CAPÍTULO VI

GARANTÍAS INDIVIDUALES.

I.—Las garantías individuales en relación con la administración pública.—II. Derecho de propiedad.—III. Libertad electoral.—Su influencia en la estabilidad de las instituciones.—Deberes del administrador respecto de ella.—IV. Libertad de discusión, de la prensa i de asociación.—V. El derecho al trabajo.—Libertad del trabajo.—Tarifas aduaneras.—Establecimientos peligrosos o nocivos a la salud pública.—Venta de drogas.—Opinión de Stuard Mill.—VI. Huelgas.—Su división en violentas e inofensivas.—Opiniones de Laboulaye e Yves Guyot.—VII. Trabajo en los domingos.—Opinión de Macaulay.—VIII. Reglamentación de las horas de trabajo.—Disposiciones sobre esta materia en Inglaterra, Francia i Alemania.—IX. Libertad individual.—Arresto.—Incomunicaciones.—Allanamiento de domicilio.—Sometimiento a la justicia ordinaria.—X. Facultad de los agentes de policía para arrestar.—El *habeas corpus*.—Responsabilidad de las autoridades o agentes que ordenan o ejecutan órdenes de arresto.

I

Las garantías individuales forman una materia correspondiente al derecho público; por eso, en los países constitucionales, sus bases principales se establecen, ordinariamente, en la carta fundamental del Estado.

Nos corresponde aquí ocuparnos de esta materia, solo para estudiar en qué forma la administración pública debe asegurar, en la práctica, el ejercicio de las garantías individuales, ya sea para no anularlas con procedimientos represivos, ya para evitar o reprimir los excesos de la libertad con perjuicio de un tercero.

Las garantías individuales no dependen tanto de que estén escritas en la carta fundamental, como del respeto de las autoridades i de la energía para reprimir los excesos de uno con invasion de la libertad de otro.

Esta parte correspondiente a la autoridad administrativa, es la que vamos a estudiar.

II

Las garantías jeneralmente consultadas en los paises libres son las siguientes.

Libertad electoral, libertad de discusion, libertad de conciencia, libertad de enseñanza, derecho de propiedad, derecho de ser juzgado por jueces pre establecidos por la lei, derecho de ser sometido a la justicia dentro de cierto número fijo de horas, despues de efectuado el arresto.

El derecho de propiedad es la base fundamental, no solo del Estado, sino de la sociedad.

Le corresponde a la autoridad administrativa velar porque cada persona sea mantenida en tranquila posesion de la propiedad que ocupa, sin permitir que nadie la perturbe violentamente, ni que pueda ser privada de ella, por otro medio, que por sentencia de la justicia ordinaria.

La administracion pública debe limitarse a amparar la posesion de aquellas personas que, ostensiblemente, aparecen como tranquilos ocupantes de una propiedad; por consiguiente, no podria permanecer indiferente ante los actos violentos que intentasen un despojo.

Amparar a los actuales ocupantes i dejar libre i expedita la accion de los tribunales ordinarios, esta es la mision del administrador respecto del derecho de propiedad.

III

La libertad electoral es la garantía fundamental del Estado, i sin la cual, las demás no valen nada; porque, una vez falseada, o sojuzgada aquella, todas las demás libertades quedan minadas por su base.

En efecto, si el pueblo no tiene libertad para elejir sus mandatarios, las leyes no serian otra cosa que la expresion del fraude o de la coaccion: emanaciones, no de los elejidos espontáneamente por la nacion, sino de la usurpacion de un círculo que no representaria a la mayoría.

Como consecuencia lójica, las leyes no corresponderian a las aspiraciones de la mayoría de la nacion; lo que quiere decir que aquellas serian despóticas, i podrian restrinjir a su capricho todas las demás libertades que constituyen las garantías individuales. De aquí es que la libertad electoral, es la libertad de las libertades.

Les corresponde a las autoridades administrativas velar con la mas estricta imparcialidad porque todos los ciudadanos pueden ejercitar las funciones electorales, sin encontrarse deprimidos por coaccion de ningun jénero.

El administrador que toma participacion en la conculacion de los derechos electorales; que contribuye, por medio del fraude o la violencia, a falsear la voluntad popular, comete un odioso i temerario atentado contra la soberanía nacional, que provoca las mas funestas represalias de parte de los ciudadanos, desesperados, ante la impotencia de sus esfuerzos, para realizar sus aspiraciones, mediante el libre juego de las instituciones del pais.

El administrador no solo debe limitarse a ser un espectador imparcial en las contiendas electorales, sino que debe tambien hacer valer sus esfuerzos para impedir que, por medios violentos, se estorben los ciudadanos, unos a

— 65 —

otros, el ejercicio ampliamente llano i franco de los derechos electorales.

Las buenas garantías para ejercitar correctamente este derecho, forman uno de los elementos mas preciosos para asegurar la tranquilidad de un país.

No se puede abrigar ni el mas remoto temor a los trastornos interiores en una nación, en la cual la mas completa libertad práctica del sufragio proporciona medios expeditos de convertir en leyes las aspiraciones de su mayoría.

Yves Guyot dice de la Inglaterra: «Una de las grandes fuerzas de los ingleses, es que sus trabajadores saben que, en un tiempo dado, pueden, por el libre juego de sus instituciones, obtener las reformas que reclaman.»

IV

La libertad de discusion se hace efectiva, especialmente, por medio de la prensa i de las reuniones en los clubs, meetings u otras asambleas populares.

El ejercicio de esta libertad está jeneralmente garantido en leyes especiales i no pocas veces en artículos constitucionales.

Al administrador le corresponde solo ejecutar la lei, sin tomar participacion ninguna en la represion de los abusos de la libertad de imprenta, cuyos delitos o faltas están encargados al juzgamiento de tribunales.

En cuanto a la libertad de asociacion, le corresponde al administrador asegurar, en la práctica, las garantías concedidas a las leyes, i no debilitarlas por medio de decretos restrictivos que pudieran irlas progresivamente socavando.

Eugenio Pelletan dice: «El pueblo que mas lee, que mas discute, es tambien el que trabaja i produce con

— 66 —

mas abundancia, i el que profesa la moral en un grado superior.»

Son tan universalmente reconocidas las ventajas de la asociacion, que bien podemos escusarnos de entrar aquí en demostrarlas.

El administrador no debe tomar precauciones contra las reuniones públicas, sino cuando hai motivos mui justificados para juzgar que tengan el carácter de sedicinas. En estos casos debe procederse, siempre, con la mas meditada discrecion i tino, valiéndose de todos los medios que aconseja la prudencia para conseguir que las agrupaciones se disuelvan, sin tener que echar mano de medidas violentas, que, las mas veces, provocan represalias i avivan mas el fuego de las pasiones.

V

En las viejas i populosísimas sociedades europeas, mucho se ha dicho respecto a lo que se ha nombrado *el derecho al trabajo*, que nosotros creemos no puede, propiamente, ser otra cosa que la libertad del trabajo.

Esta libertad encuentra sus garantías legales en la abolicion de los monopolios, en los privilejos que no pasen de asegurar la propiedad del invento para el autor, en las tarifas aduaneras basadas en el reparto proporcional del impuesto sobre los consumos, en la ausencia de intervencion de la autoridad para modificar artificialmente la incontrastable lei de la oferta i la demanda.

La libertad del trabajo no exige otra cosa que el campo espedito para la libre concurrencia de todos los productos, sin que haya mas lei para modificar sus precios, ni limitar el consumo, que las necesidades mismas i el gusto o conveniencias de los consumidores.

En la jeneralidad de las naciones están formadas las tarifas aduaneras bajo la base que se ha llamado el sistema protector. Se entiende que este sistema ha de ser protector de algunos productos, sin perjudicar a otros; porque en tal caso pecaría contra la equidad i la libertad del trabajo, desde que, para proteger a unos, perseguiría a otros.

Así, los derechos sobre la importación de herramientas extranjeras favorecen a los fabricantes de herramientas del país i perjudican a los artesanos que las usan.

Tocan mui de cerca a la libertad del trabajo las medidas dictadas por los administradores respecto a los establecimientos insalubres o peligrosos i al expendio de drogas venenosas.

Respecto a los primeros, la autoridad debe limitarse estrictamente a medidas preventivas, para que no se instalen estos establecimientos en los barrios mas populoso, donde son contrarios a la higiene pública, i ocasionados a peligros de incendio o de otro género.

En estos casos debe ejercitarse una activa vigilancia, a fin de impedir que, sin el competente permiso, se instalen estos establecimientos; porque, después de instalados, causa graves perjuicios la demolición de la obra, o su simple paralización.

La reglamentación de las drogas venenosas ha sido siempre materia de serias precauciones de parte de la autoridad administrativa, no sin que sus medidas restrictivas hayan dejado de dar lugar a mui vivas protestas.

Hé aquí, sobre esta materia, la opinión de Stuart Mill:

«Según mi opinión, el único medio de hacer difícil los envenenamientos (sin violar la libertad de los que tienen la necesidad de usar sustancias venenosas para otro fin) consiste en lo que Bentham llama, en su lenguaje tan apropiado, un testimonio *preexijido* (*preappointed*). Na-

— 68 —

da es tan comun en los contratos. Es corriente i justo, cuando se hace algun contrato, que la lei que impone el cumplimiento, establezca, a la vez, por condicion, la observancia de ciertas formalidades, tales como la firma, el testimonio personal etc. a fin de que, en caso de disputa subsiguiente, se pueda rendir la prueba de la efectividad del contrato i con circunstancias escluidas de toda nulidad. El efecto de estas precauciones es hacer difficiles los contratos ficticios, o en condiciones que, si hubieran sido conocidas, lo habrian invalidado.

«Se podria establecer precauciones análogas para la venta de artículos propios para convertirse en instrumentos de un crimen. Por ejemplo, se podria exijir del vendedor que anotara en un registro la fecha de la venta, la dirección i nombre del comprador, la cantidad i calidad de la especie vendida, i la respuesta dada por el comprador respecto del empleo que va a hacer de la droga.

«Cuando no se presenta receta de médico, se podria exijir la presencia de un tercero, para constatar la identidad del comprador, por si acaso mas tarde se tuviera motivo para sospechar que la droga se ha empleado en propósitos criminales.

«Se podria tambien exijir, sin violar la libertad, la precaucion de vender las drogas con una etiqueta que espere sus cualidades venenosas. Pero exijir constantemente el certificado do un médico, haria muchas veces imposible i siempro dispendioso el medio de obtener las especies para un uso lejítimo.»

VI

Las huelgas de los obreros llaman con frecuencia la atencion de la autoridad administrativa; i, no pocas veces, suele tomar ésta una participacion incompatible con la libertad del trabajo.

Yves Guyot, haciendo la crítica de lo que pasa en Francia, sobre esta materia, en su *Ciencia económica*, edición de 1881, dice: "Estamos bajo la influencia de tal ignorancia económica, que, desde que se pronuncia una huelga, nos hace el efecto de una sedición. Los poderes públicos, administración, magistratura, policía, ejército, jendarmería, inmediatamente entran en actividad contra los *huelguistas*. Se considera a los obreros como unos revolucionarios, porque rehusan su trabajo en las condiciones que a ellos no les conviene."

Hai que establecer una diferencia muy marcada en la serie de actos, por los cuales se realiza i manifiesta una coalición de obreros. Como dice Coquelin, los unos constituyen propiamente el hecho de la coalición, es decir, la unión concertada de varias voluntades en un mismo propósito. Estos son inofensivos, puesto que no pasan de ser una de las manifestaciones lejítimas de la libre competencia.

Los otros van mas lejos: tienden a imponer, por medio de amenazas i violencias, un acuerdo todavía no convenido. Estos son ofensivos, porque atacan la libre competencia.

Laboulaye condensa las consideraciones mas importantes, sobre esta materia, en estas pocas líneas:

"¿Cuál es el delito reprobado a los obreros que rechazan las condiciones impuestas por el patron?

"Que la lei castigue la violencia, las amenazas, la intimidación, es muy justo; pero ¿qué crimen es entenderse pacíficamente para fijar el precio del trabajo? A caso no es la mano de obra una mercadería, como cualquiera otra? Es necesario dar un privilegio al que la compra, i declarar incapaz al que la vende? ¿Cuál es el motivo de la lei que irrita singularmente a los obreros? No diviso otro que el amor a la tranquilidad pública. Se ha querido tener a cualquier precio la tranquilidad en los talleres. Pero este interés no puede justificar tal aniquila-

— 70 —

miento de la libertad individual, i a demas, ese pretendido interes no existe. La Inglaterra ha abolido la lei contra las coaliciones; esta abolicion, pronunciada por respeto a los principios, exitó una vivísima inquietud. Mientras que las coaliciones fueron perseguidas, se veian agitaciones terribles; ¿qué sucedió cuando se permitió a los obreros reunirse i discutir sus intereses?—El resultado es conocido: patrones i obreros, igualmente dueños de su derecho, i no contando mas que consigo mismo, concluyen siempre por ponerse de acuerdo. Las huelgas son raras; las coaliciones casi han desaparecido. La lei era impotente para reglar los intereses heridos; la libertad ha desatado el nudo que la fuerza jamas pudo cortar.”

Corresponde, pues, a la autoridad administrativa tomar medidas represivas, solo en los casos en que las huelgas se manifiestan por vias de hecho, vejatorias de ajenos intereses, ya sea intimidando a sus compafieros para que no trabajen, ya ocasionando daño en los talleres.

Cuando la coalicion se limita a demostraciones pacíficas, el administrador no debe perturbar, con su intervencion, la tranquilidad i el libre ejercicio del derecho de cada uno. En tales casos corresponde esclusivamente a los tribunales de justicia entender civilmente en el cumplimiento de los contratos establecidos entre el patron i los obreros. Si no hai contrato, es tan libre el patron de bajar el precio del jornal, como los obreros de subirlo.

Inmiscuirse las autoridades en estos asuntos, es revelar un lastimoso desconocimiento de los principios económicos, i atentar contra la libertad sagrada que todo individuo tiene para ponerle precio a su trabajo, sin intrusion de ninguna clase de autoridades.

Como en los paises en que ocurren con poca frecuencia las huelgas, se les suele atribuir una importancia exagerada, vamos a apuntar aquí los datos que da Bevan, de

— 71 —

las huelgas ocurridas en Inglaterra, en el espacio de diez años:

Años	Número de huelgas.	Perdidas	Ganadas.	Compromiso.	Espaciacion.	Descanso- cidas.	Semanas de dura- ción.
1870	30	1	8	2	11	19	68
1871	98	5	10	11	26	72	279
1872	343	6	8	8	22	321	988
1873	365	»	»	»	»	365	1093
1874	286	»	»	»	»	286	812
1875	245	23	17	9	49	196	684
1876	229	24	15	16	55	174	952
1877	180	15	7	10	32	148	759
1878	268	43	3	15	61	207	1621
1879	308	72	3	20	95	213	1774
	2352	189	71	91	351	2001	9027

VII

Nos resta considerar la libertad del trabajo bajo varias otras fases mas.

¿Tiene el lejislador o la autoridad administrativa la facultad de prohibir el trabajo en los dias de fiesta, i de determinar las horas diarias de su mayor duracion?

Que la autoridad administrativa no puede hacerlo sin la autorizacion previa de una lei, es fuera de toda cuestion.

Veamos la intervencion que el lejislador puede tomar en esta materia.

Ante los sanos principios de la filosofia del derecho i de la economia politica, el trabajo no puede ser limitado por la lei, sino en el caso en que perjudique a los derechos de un tercero.

Los economistas convienen en que la falta de descanso

— 72 —

puede perjudicar a la produccion; sin embargo, no aceptar el descanso obligatorio.

Hé aquí como se expresa Macaulay, respecto a la utilidad del descanso del domingo:

“Este dia no es perdido. Mientras que la industria está suspendida; que el arado reposa en el surco; que la Bolsa está silenciosa; que el humo de las máquinas no corona las manufacturas, se efectúa una operacion tan importante para la riqueza de las naciones, que no importa ménos que las operaciones de los dias de mas actividad. El hombre, la máquina de las máquinas, la máquina en cuya comparacion aparecen insignificantes todos los inventos de Watt i de Arkwright, se repara i restablece, de tal suerte que, cuando vuelve al trabajo el lunes, es con una inteligencia mas clara, un espíritu mas levantado, i un vigor corporal vivificado. Jamas podré creer que lo que hace a una poblacion mas fuerte, mas vigorosa, mas sabia i mejor, pueda hacerla mas pobre.”
(Discurso sobre la lei del Factory Arts.)

Apesar de que la ciencia misma aconseja el reposo de los domingos, no se le acepta como obligatorio, porque, dentro de la esfera de las funciones racionales del Estado, no hai nada que lo autorice a inmiscuirse en restringir la libertad del trabajo, cuando su ejercicio no perturba ningun interes jeneral, ni estorba el ejercicio de la libertad de un tercero.

VIII

La limitacion de las horas es otra cuestion que hiere tambien la libertad del trabajo, i en que el administrador no puede intervenir sin autorizacion especial de la lei.

Si la lei se permite fijar las horas de trabajo, tendria que ser consecuente i llegar hasta fijar el valor del salario i las condiciones de los contratos.

Se ha admitido que la lei determine las horas de tra-

— 73 —

bajo de los niños, como una medida protectora de los menores, que no pueden defenderse por sí mismos i necesitan una especie de tutelaje ejercido por el Estado, para evitar que sean esplotados por los manufactureros, o por sus padres o parientes.

Hé aquí los datos que sobre el particular da el *Economiste français* del 15 de noviembre de 1879:

“La lei *Factory and workshop Act* votada en 1878 ha codificado la legislación inglesa sobre el trabajo de los niños i de los jóvenes de ambos sexos, entre catorce i dieciocho años. El trabajo de los hombres mayores de dieciocho años no está sujeto a reglamentación.

“Los cinco primeros días el trabajo es de dieciseis i media horas diarias, i el sábado es solo de seis i media.

“La legislación inglesa ha conocido cuan difícil es la aplicación de estas reglas. Así, no ha podido establecer una regla uniforme para todas las industrias. Unas pueden tener catorce horas diarias de trabajo, durante cuarenta i ocho días del año, i otros durante ochenta i seis días.

«Frecuentemente se va muy lejos con medidas protectoras de este género.

«En Francia, la aplicación de la lei sobre el trabajo de los niños está herizada de dificultades.

«En Alemania, el efecto ha sido que el número de niños empleados en las manufacturas se mantiene en progresión decreciente.»

La intervención cotidiana del administrador público en las fábricas, para vigilar las horas de trabajo, encierra algo de mortificante, que no se acepta sin repugnancia, i se consiente de mala gana i solo por la necesidad imprescindible de dar cumplimiento a la lei.

IX

Sobre la libertad de conciencia, ya hemos dicho todo lo que puede corresponder al administrador en el capítulo correspondiente a los cultos religiosos.

La libertad individual está jeneralmente garantida en los paises constitucionales, en los artículos de su carta fundamental; pero su redaccion no pocas veces se presta para que leyes posteriores barrenen las garantías.

No es raro que algunas constituciones consulten la siguiente garantía:

«Nadie puede ser preso, detenido o desterrado, *sino en la forma establecida por la lei.*»

«La casa de toda persona es un asilo inviolable, i solo puede ser allanada *por un motivo especial determinado por la lei, i en virtud de orden de autoridad competente.*»

Esta no es una garantía constitucional, desde que queda al arbitrio de la lei fijar su límite *i las autoridades competentes.*

En algunos casos ocurre que estas leyes no se dictan. Entónces corresponde al tino i discrecion del administrador reglamentar estas delicadas atribuciones.

El arresto, en casos en que no se trata de un delito *in fraganti*, se limita jeneralmente a una fianza para que el presunto culpable se presente oportunamente al juez. Si el individuo de que se trata no tiene domicilio fijo, ni fiador, lo comun es dotenerlo para que sea interrogado por el juez. La detencion debe ser con el mejor tratamiento i en un lugar que corresponda a la condicion social del detenido. No se debe olvidar que la policía preventiva debe detener a los individuos i tratarlos como si fueran inocentes. Es al juez a quien corresponde fijar ciertos tratamientos i precauciones especiales.

— 75 —

La incomunicacion, en los primeros momentos, puede imponerla la policía, miéntras se presenta el juez, en los casos de la investigacion de delitos graves.

Cuando no está establecida en la lei de un país la forma en que se deben practicar los allanamientos de domicilio, jeneralmente se toman por norma las reglas legales establecidas en otros países, tales como la orden escrita de autoridad superior, la suspension de allanamientos durante las horas de la noche, las intimaciones repetidas antes de forzar puertas o sus cerraduras.

En todos estos casos debe el administrador suplir el silencio de la lei, con el tino mas refinado, ya sea para no herir garantías tan preciosas para los ciudadanos, ya para no proceder con una lenidad que haga infructuosa la persecucion de los delitos.

En todo caso, lo mejor es que la lei determine el procedimiento que garantiza estas libertades, a fin de evitar que los actos discretionales de los funcionarios puedan convertirse, en algunos casos, en medidas de persecucion, depresivas de las garantías constitucionales.

Detenido un individuo, es un deber sagrado de la autoridad administrativa, ponerlo a disposicion del juez, que debe juzgarlo en el plazo mas corto posible. Lo contrario es convertir la detencion preventiva en un castigo no autorizado por la lei.

Escusado nos parece dejar aquí constancia de que el administrador no puede arrestar a una persona, sino para ponerlo a disposicion del juez respectivo; o bien, cuando está autorizado especialmente por leyes o reglamentos, para imponer multas o en su defecto prision.

X

Acabamos de ver que las órdenes de arresto no pueden expedirse sino por funcionarios autorizados por la lei,

— 76 —

Veamos lo que pasa en la práctica.

Cedemos la palabra a C. Fournier:

«Es notorio que todos los días, especialmente en las grandes ciudades, los agentes de policía, sin orden de autoridad competente, arrestan a las personas. Los individuos arrestados son conducidos al cuerpo de guardia mas cercano, i después de una detención mas o menos prolongada, se les conduce ante el comisario de policía, quien confirma el arresto o decreta la libertad. Este procedimiento, digámoslo francamente, es ilegal. Ninguna lei autoriza el arresto, aun en caso de flagrante delito, cuando se trata de faltas que no tienen pena de prisión. Se sostiene, es verdad, que, solo a este precio, se puede mantener el orden en aquellos lugares públicos donde se efectúan grandes reuniones; pero, si esta opinión, que es la nuestra, tiene buenos fundamentos, es claro que habría necesidad de apresurarse a dictar una lei que precise las facultades de los agentes de policía; es necesario, sobre todo, dejar establecido que todo individuo arrestado debe ser inmediatamente puesto a disposición del juez competente.»

Esto es relativo a lo que pasa en Francia.

En Prusia pasa algo semejante. La lei prohíbe que se ejecute ningún arresto sin orden competentemente autorizada; pero se ha concedido allí, a la policía, el derecho de arrestar i de levantar la información previa. Esto último es, en principio, del resorte de los tribunales, si se quiere consultar seriamente las garantías de la libertad individual.

En Inglaterra, las cosas pasan de otro modo.

Según Blackstone solo se puede arrestar en la forma i casos siguientes: 1.º por orden del juez; 2.º por un oficial de la justicia ordinaria; 3.º por una persona cualquiera; 4.º por el clamor público.

Ninguna lei determina los casos en que el juez puede decretar un arresto. El juez de paz, el coroner, el jerif,

el ajente de policía, pueden arrestar; pero lo que constituye el fondo de las garantías inglesas, es que toda orden de arresto debe ser inmediatamente puesta en conocimiento del juez respectivo, sin que pueda salvarse la responsabilidad del ajente subalterno alegando que ha procedido por órdenes superiores. Bajo esta forma, la facultad de arrestar puede ejercitarse sin herir gravemente la libertad individual.

Fournier dice que el número de órdenes de arresto, en Lóndres, es tres veces superior a las efectuadas en París; i, sin embargo, no hai allí tantas protestas de los derechos individuales heridos, porque todo ajente que ejecuta una orden de arresto, es responsable ante la justicia.

El *habeas corpus* de los ingleses no consulta mayor número de garantías que las establecidas en la jeneralidad de los países constitucionales, sometidos a un régimen representativo. Lo que constituye el fondo de su bondad es el respeto religioso con que allí se cumple la lei, i, muy especialmente, el sentimiento profundo que hai allí de la responsabilidad del funcionario que decreta un arresto, por mas encumbrado que sea.

«El rei, escribia un magistrado de la edad media, no debe, ni aun en caso de sospecha de traicion, usar de su derecho de arresto, sino con mucha parsimonia, por la misma razon que, en caso de ser infundado el arresto, no se podria reclamar los perjuicios, como contra un particular cualquiera.»

El juez Markhan afirmaba, ante Enrique VI, que en defecto de una accion contra el soberano, existia otra contra el ajente que ejecutaba sus órdenes. «Si el rei, decia, me ordena arrestar a una persona, i si yo lo arresto sin motivo justificado, este hombre tiene derecho para ejecutar una accion contra mí, aun cuando la orden de arresto se haya cumplido en presencia del rei.»

Carlos Gottard afirma que durante los dos siglos que

cuenta de existencia el acta del *habeas corpus*, todos los gobiernos se han sometido religiosamente a sus disposiciones; i que sus garantías han sido suspendidas por una lei, solo en cuatro épocas: en 1689, en 1745, en 1793 i en 1822, a causa de guerras civiles o grandes trastornos sociales. Tambien ha sido suspendidas varias veces en Irlanda, en 1848; pero en todos estos casos la suspension se refiere únicamente al procedimiento, dejando siempre subsistente la responsabilidad del funcionario que ordena o ejecuta el arresto.

Con estos antecedentes se puede afirmar que las leyes de garantías individuales tienen toda su importancia, solo en aquellos países donde impera, en sus funcionarios, el sentimiento de su responsabilidad; i que, para que esas garantías sean efectivas en la práctica, es necesario que, en todo caso, sea justiciable el funcionario que ordenó o ejecutó una orden de arresto, estalimitando las atribuciones que le confiere la lei.

CAPITULO VII.

ACTOS DEL ESTADO CIVIL.

I. Registro civil.—A quien corresponde llevarlo.—Inscripciones de las partidas de nacimientos, defunciones, matrimonios i divorcios.—II. Carácter del funcionario encargado de llevar los registros.—Conservación de los registros.—Su importancia como prueba instrumental para los derechos hereditarios.—III. Relaciones del registro civil con el eclesiástico.—Opinión de Colmeiro.—Carácter religioso que han investido en su origen los registros civiles.—Incompatibilidad de las funciones eclesiásticas con las del registro civil.—Presión sobre la conciencia de los sacerdotes encargados del registro de nacimientos, defunciones i matrimonios.

I

Las relaciones entre el individuo i la administración pública son puramente civiles, cada vez que ésta constata, de un modo fehaciente, el estado de las personas en la familia, i las relaciones que de aquí se derivan para con el Estado.

Corresponde a la administración pública constatar el estado civil de las personas, por medio de inscripciones en registros, llevados especialmente para dejar constancia de los actos constitutivos del matrimonio, para determinar a qué familia pertenece cada niño que nace; como también para dejar constancia de los divorcios, defunciones, reconocimientos i adopciones de hijos.

Estos actos corresponden a la administración; porque interesan a la sociedad, ya sea como actos constitutivos de la familia, ya como la fuente de donde se deriva la

— 80 —

prueba de mui numerosos e importantes derechos civiles.

Hai, por lo tanto, un verdadero interes público en constatar los actos del estado civil de una manera legal i auténtica, por medio de rejistros llevados por funcionarios que no puedan sustraerse a la vijilancia i sancion de la potestad administrativa.

Si importa a las familias i a sus individuos que los nacimientos sean constatados para evitar las suposiciones i supresiones de hijos i asegurar los derechos de éstos en la familia; si importa igualmente la constancia auténtica de las defunciones para los derechos hereditarios i persecucion de delitos, no le importa ménos al Estado tomar nota de estos actos, para obtener la cifra de la poblacion, estudiar su desarrollo i las causas que influyen en su movimiento mas o ménos rápido.

Mirabeau decia que el movimiento de poblacion es el termómetro mas seguro para apreciar la prosperidad del Estado.

II

Las partidas anotadas en el rejistro del estado civil de las personas, no son mas que una prueba auténtica de un hecho que por el mandato de la lei debe ser constatado.

El funcionario encargado de llevar este rejistro no es un juez que pueda pronunciarse sobre el grado de veracidad que merezcan las declaraciones prestadas ante él. Es un simple funcionario para recibir las declaraciones i anotarlas en el rejistro.

Para modificar las partidas seria necesario la peticion de los interesados i una autorizacion judicial. Si hai cuestion, corresponde a la justicia ordinaria resolverla.

Al administrador corresponde ejercer su vijilancia respecto de la correccion i autenticidad de los rejistros

— 81 —

del estado civil de las personas, fuente donde se constituyen las mas importantes pruebas de los derechos civiles del individuo, como miembro de la familia, i valiosísimo depósito de los datos mas seguros para estudiar el desarrollo de la población.

Bajo ambos aspectos, se impone este asunto a la atención del administrador.

Debe consagrársele todo interés, a fin de que tan importantes rejistros inspiren confianza por su seriedad i su corrección para formarlo, i por su reserva i circunsección para custodiarlo.

III

Necesitamos decir unas pocas palabras respecto a las relaciones del registro civil con el registro eclesiástico.

En casi todos los países, los actos del estado civil han sido absorvidos por ciertos actos religiosos; i al reaccionar el Estado en el sentido de entregar esclusivamente a funcionarios administrativos los rejistros civiles, ha encontrado cierta resistencia en el clero, calificándose la reconstitución de las funciones civiles, propias del Estado, como una usurpación de las funciones eclesiásticas, o como exageradas i peligrosas innovaciones de los espíritus libre-pensadores.

Pero la verdad es que hombres de irreprochable ortodoxia i partidarios decididos de la unión de la Iglesia i el Estado, han pensado que el Estado debía tener bajo su administración esclusiva la formación de los rejistros civiles.

Hé aquí cómo se expresa Colmeiro, en su *Derecho administrativo*, tomo I, páj. 283, tercera edición de 1865.

"Ni la dignidad de la administración, ni el bien público podían consentir que el clero fuera por más tiempo

esclusivo depositario de las noticias comprobantes del movimiento de población i del estado de las personas. La ignorancia unas veces, el descuido otras i la falta de responsabilidad efectiva para con el Gobierno siempre, eran las causas mas frecuentes de la poca exactitud con que solian llevase los libros parroquiales, de cuyas faltas i abusos resultaba que la administración estuviese a merced del clero en tan vital asunto, que la paz de las familias peligrase i los derechos personales se hallasen comprometidos.”

Se concibe fácilmente que la Iglesia no se desprenda, sino con violencia, del exclusivismo sobre estos registros que han tenido un carácter puramente eclesiástico, durante muchos siglos, no solo en el cristianismo, sino entre las naciones paganas.

Moreau de Jonnés, en sus *Elementos de Estadística*, da la cita siguiente: “En Aténas, segun Aristóteles i Dionisio de Halicarnaso, habia obligacion de dar, a la sacerdotisa de Minerva, una medida de trigo por cada niño que nacia, i una de cebada por cada defuncion. En Roma, una lei de Servio Tilio prescribia que se pagara una moneda en el templo de Juno Lucina por cada nacimiento; una, en el templo de la diosa Lilitina, por cada defuncion; i una, en el templo de la diosa Juventa, por cada joven que se desposaba.”

Estos antecedentes seculares que revestian a los actos del estado civil de un carácter puramente eclesiástico, han dado lugar a que la reconstitucion de las funciones civiles no haya podido ser efectuada por el Estado, sin vencer resistencias de cierta consideracion.



IV

Es entendido que los rejistros civiles deben llevarse por funcionarios de la administracion pública sin menoscabar en lo mas mínimo la libertad para que los rejistros eclesiásticos se lleven como mejor les convenga a los encargados de anotar estos mismos actos, bajo un carácter meramente religioso.

La separacion de los rejistros civiles de los parroquiales, no solo no la contemplamos como una invasion de la esfera propia de los funcionarios eclesiásticos, sino que las juzgamos como una de las condiciones necesarias para la independencia de la Iglesia, cuyos funcionarios deben tener plena libertad para ejercer su ministerio, sin pararse ante ningun género de consideraciones ajenas a la conciencia religiosa.

La lei no debe imponer a un sacerdote la obligacion de inscribir en los rejistros parroquiales a individuos que estén fuera de su credo religioso, o que no cumplen con las prescripciones de los cánones.

El lejislador debe ser tan respetuoso de los fueros de la conciencia, como esmerado para evitar que las creencias sean un obstáculo para constatar los actos del estado civil de las personas.

Esto se consigue con la organizacion de los rejistros civiles, bajo la administracion exclusiva del Estado, dejando a las comunidades religiosas amplia libertad para formar sus rejistros eclesiásticos, sin intrusiones de ningun género por parte de la potestad civil para averiguar inclusiones o exclusiones indebidas.

Ya sea que se contemple en conjunto o en detalle la separacion entre las funciones eclesiásticas i las civiles, siempre se llega a la conclusion de que es indispensable para restablecer la independencia de la Iglesia i para que

— 84 —

los actos religiosos no queden bajo la presion de los poderes del Estado.

Este es un asunto de muy trascendental importancia en la administracion pública, porque la promiscuidad entre los actos civiles i los eclesiásticos ha sido siempre un semillero de vivas polémicas entre ámbas potestades.

La separacion deslinda ámbas esferas, i establece una pared medianera que es la paz de los vecinos.



CAPITULO VIII.

CULTOS.

I. Qué medidas corresponde tomar al administrador público, cuando la lei permite la libertad de cultos.—El Estado no interviene en las creencias religiosas.—II. Opinión de Napoleon I.—Intervención del administrador en los actos del culto público.—Vigilancia de la administración para impedir las violencias entre el ejercicio de diversos cultos.—III. Relaciones entre la Iglesia i el Estado.—IV. Teocracia.—V. *Cesaropapía*.—VI. Concordatos.—VII. La Iglesia libre en el Estado soberano.—Los concordatos menoscaban la soberanía nacional.—Alianza entre el trono i el altar.—Servidumbre que el patronato impone a la Iglesia.—Fórmula de los Estados Unidos.—Situación excepcional de este país.—Peligros que envuelve el abandono a sí mismo del sosténimiento del onto en los países cuya actividad social está absorvida por el centralismo.—Situaciones en que se impone, por sí misma, la separación.—Relación entre las rentas generales i los gastos del culto de varias naciones.

I

El ejercicio de los diversos cultos con que el hombre tributa adoración al Ser Supremo, cae bajo la acción administrativa, solo en cuanto sus manifestaciones exteriores pueden dañar los derechos de un tercero o relacionarse con el orden público i la moral.

Si la legislación ha establecido la libertad o tolerancia de cultos, corresponde al administrador tomar las medidas necesarias para que ninguna perturbación entorpezca el ejercicio de los derechos garantidos por la ley.

Las religiones no envuelven en sí mismas ningún

— 86 —

principio en que deba tomar participacion el Estado, puesto que no son mas que emanaciones de las diversas opiniones que los hombres se tienen formadas del Creador del Universo. Estas opiniones, ántes que dañar al Estado, son mas bien favorables a su conservacion.

No hai, pues, razon por la cual el Estado pueda creerse autorizado para intervenir, bajo ningun pretesto, en la idea personal que cada uno puede tener, en su conciencia, de la existencia de la Divinidad.

Pero, desde que los cultos se espresan por manifestaciones esternas; desde que el celo de los creyentes pue-
de divisar un adversario en el individuo de diversas opini-
ones religiosas; desde que hai sectas, cuyo ascetismo recomienda la prohibicion de todo culto que no sea el propio, entonces el interes público está comprometido, i el funcionario administrativo está en su elemento, ordenando que el ejercicio de un culto no perturbe el de otros.

II

Lo que es del dominio interno de la conciencia, está fuera del dominio de la lei i de las autoridades.

Napoleon I, que no solo fué el mas gran capitán de su siglo, sino un hábil político i un eminente administrador, espresaba esta opinion, con su habitual elocuencia: «El imperio de la lei concluye, donde principia el imperio indefinido de la conciencia.»

Por otra parte, el Estado saldria de sus límites racionales, al tomar participacion en que un grupo de habitantes admita o rechace tales o cuales opiniones religiosas, desde que existe la libertad de propaganda en todas sus manifestaciones i formas, para combatir el error por el libre exámen de todas las doctrinas.

Corresponde a la accion individual, i no al Estado, corregir los errores de opinion que no salen del dominio de

la conciencia, ni se traducen en actos contrarios a los derechos de un tercero, a la moral, al orden público o a la seguridad del Estado.

Solo bajo este último aspecto, puede el administrador tener que hacer con las opiniones personales. Todo lo demás son asuntos esclusivamente peculiares al hombre i su razon.

Reconocer la igualdad de derechos entre las personas que profesan diversos cultos; mantener entre ellos una completa libertad i tolerancia; hacer abstraccion del hombre religioso, para no ver mas que al ciudadano, tal es el deber del administrador, que, así como la lei, solo debe ver, en sus administrados, ciudadanos con derechos civiles i políticos, cuyas personas i propiedades caen bajo el imperio de la administracion, solo en lo concerniente al interes jeneral de la sociedad civil i política.

La participacion que el administrador debe tomar en el ejercicio de los cultos, para ser acertada, debe mas bien tener el carácter de negativa: no inmiscuirse en ninguno de ellos, miéntras necesidades apremiantes no exijan su intervencion, para evitar que un culto se permita entorpecer el ejercicio de otro. De esta suerte, impiidiendo las perturbaciones que los unos intenten producir en los otros, se conseguirá hacer respetar el derecho de todos, sin que la autoridad asuma el carácter odioso de intervenir en los actos de la conciencia individual; i de hacerlo, no ha de tener otro propósito que el muy honroso de asegurar su libre manifestacion, apartando de su camino los actos depresivos de la libertad que el espíritu del hombre necesita para comunicarse con Dios, conforme a las convicciones mas íntimas de su alma.

III

Con lo espuesto habríamos estimado dejar dicho lo suficiente para que el administrador se forme una idea clara del rol designado a la autoridad administrativa en el ejercicio de los cultos. Mas, como en nuestra época las relaciones entre la Iglesia i el Estado forman una de las cuestiones políticas que mas vivamente preocupa a los espíritus, i que indudablemente está destinada a operar una importantísima evolución en el último cuarto del siglo actual, vamos a tocar esta materia, al correr de la pluma.

Las relaciones entre la Iglesia i el Estado solo pueden presentar alguna de estas cuatro formas:

- 1.º Predominio de la Iglesia sobre el Estado.
 - 2.º Predominio del Estado sobre la Iglesia.
 - 3.º El Estado i la Iglesia limitan sus funciones, de comun acuerdo.
 - 4.º El Estado prescindé de la Iglesia, como entidad política, i los cultos se ejercitan con libertad completa.
- Examinarémos cada una de estas formas por separado.

IV

El predominio de la Iglesia sobre el Estado, es decir, la teocracia, es un órden de cosas que hoy solo puede estudiarse en la historia antigua.

El régimen teocrático ha sido común a todos los pueblos en la infancia de su sociabilidad.

I efectivamente, considerados los hombres en sus tiempos primitivos, en que su ignorancia los coloca en la situación de un niño, necesitan programas de gobierno

— 89 —

muí detallados, los cuales debían ser impuestos por la fe, en épocas en que la cultura social era incapaz de someter a su propio examen las reglas para el gobierno de la vida civilizada.

Pero las legislaciones teocráticas, fundadas en la revelación, estaban condenados a la inmutabilidad del dogma; i por consiguiente, destinadas a desaparecer.

Llegado cierto momento del perfeccionamiento siempre creciente de la humanidad, la cultura social ha roto el nivel en que se mantenía con la teocracia, i ha debido constituirse bajo un régimen civil, desligado de la inamovilidad del dogma, susceptible del desarrollo de las sucesivas transformaciones en que constantemente jiran los intereses humanos, exigiendo instituciones, adaptables a las modificaciones expansivas del progreso.

Pasada la infancia de las naciones, la teocracia ha cumplido su misión. Cae para no volverse a levantar.

V

Al predominio del Estado sobre la Iglesia se le ha dado el nombre de *cesaropapía*, para expresar aquel régimen político en que el jefe del Estado, lo es, a la vez, de la Iglesia.

En los tiempos antiguos, los reyes de Egipto i de la India hicieron diversas tentativas para supeditar a la casta sacerdotal i suplantarla.

En la edad media, los emperadores de Alemania hicieron esfuerzos poco felices para sujetar a su imperio la teocracia de Roma.

En el día no hai otro país civilizado que la Rusia, donde domine la *cesaropapía*. Allí el Czar es el jefe supremo de la Iglesia, imperando un régimen que mata toda libertad de conciencia i convirtiendo a los sacerdotes en ins-

— 90 —

trumento de gobierno, en cierta esfera mui ajena a las funciones del poder civil, i en que éste no puede entrar sin deprimir vergonzosamente las mas sagradas prerrogativas de la dignidad humana.

Los cultos protestantes han nacido i se han desarrollado bajo el amparo del poder civil; pero, fermentados aquellos, en su oríjen, por el libre exámen, se han emancipado, de hecho, de toda potestad que no fuera puramente espiritual.

Las funciones racionales del Estado son ajenas a toda injerencia en el gobierno de la conciencia religiosa; i los pueblos civilizados no pueden mirar, sino con repugnación, el dominio del jefe supremo de la nacion sobre actos que atañen esclusivamente a las relaciones entre el hombre i la divinidad.

VI

El Estado i la Iglesia limitan sus funciones de comun acuerdo. Esto es lo que se ha llamado el régimen de los concordatos, propio especialmente de las relaciones de la Iglesia católica con los Estados.

Los concordatos no son otra cosa que convenciones entre el poder espiritual i el poder civil; por consiguiente, el soberano de un Estado trata al jefe de la Iglesia como a otro soberano; porque, solo bajo este título, se le puede admitir a celebrar tratados que amenguan, en parte, el ejercicio de la soberanía del poder civil, dentro del territorio de su propia nacion.

Nada mas difícil, en el gobierno de las naciones, que el sostenimiento, por largos años, de este régimen de los concordatos.

En efecto, la Iglesia católica no admite, de buen grado, ninguna limitacion al ejercicio de sus facultades es-

pirituales. No divisa en los concordatos otra cosa que una necesidad impuesta a trueque de obtener facilidades para ejercer la mayor suma de sus facultades espirituales, en aquellos países donde la potestad civil le pone algunas cortapisas a su ejercicio; por consiguiente, la Iglesia estará siempre dispuesta a romper todas estas convenciones, siempre que se le presente la ocasión de dar mayor ensanche a la libertad de manejar los asuntos eclesiásticos.

El Estado, por su parte, contempla, también de mala gana, estas limitaciones a la soberanía nacional, en asuntos eclesiásticos que hacen vida común con muy vitales intereses civiles; i tiende constantemente a romper los concordatos en el sentido de reconquistar la completa constitución de los actos civiles con el solo concurso de los poderes nacionales.

La Iglesia, por su parte, se ha empeñado, desde mediados del siglo actual, en la gran lucha de reconquistar su emancipación de toda potestad civil.

Dada esta situación, no se comprende de qué utilidad puedan ser los concordatos; porque, si según los principios católicos, los pueblos deben someterse dócilmente a las decisiones infalibles de la Iglesia, como emanadas de Dios; i si, según la potestad civil, el Estado es soberano para legislar sobre todas las materias del orden temporal, sin limitación de ningún género i sin intrusión de ningún otro poder extraño, ¿qué importancia pueden tener los concordatos, en cuyo acuerdo cada una de las partes ha entrado con violencia i divisando anticipadamente los numerosos escollos en que tiene que tropezar intereses encontrados, de tanta magnitud?

Este es un problema de los que más espinas presentan en la práctica, al hombre de Estado, i en que muy grandes pensadores están de acuerdo en los principios, pero no en la solución propia a cada país, según su legislación i su condición social,

— 92 —

Así, si abrimos el Diccionario de Block, i encontramos a dos autores ilustres, en contraposición: Michel Nicolas en el artículo *cultos*, i Gaston de Bourge, en el artículo *concordatos*.

Puede observarse tambien que los esfuerzos de Lamennais, Montalembert, Lacordaire i Gerbet, que, en 1830, fundaron un diario, *El Avenir*, con el objeto de trabajar por la separación de la Iglesia i el Estado, fuéreron desaprobados por el Papa Gregorio XVI.

Fué tambien desaprobado por la Santa Sede, el notable libro escrito por el padre Cursi, con el título *La nuova Italia ed i vecchi Zelanti*.

VII

Independencia recíproca entre el Estado i la Iglesia, o lo que se ha llamado la Iglesia libre en el Estado libre, i que los defensores de la soberanía del Estado querian llamar la Iglesia libre en el Estado soberano.

Este es, indudablemente, el régimen bajo el cual encuentran su verdadera solución las relaciones entre el Estado i la Iglesia.

Esta solución es la que satisface todos los intereses; la que establece la más amplia libertad de conciencia; la que hace desaparecer todas las trabas con que se encuentran enredadas las relaciones entre la potestad temporal i la espiritual.

No pueden existir controversias, polémicas, competencias, ni persecuciones, allí donde cada uno vive en un campo completamente independiente, en una esfera en que la gestión de los asuntos civiles no tienen roce ninguno con los eclesiásticos.

Es verdad que este régimen de la separación completa de ambas potestades tiene numerosos i tenaces impugnadores, especialmente entre los católicos i entre las preo-

eupaciones políticas que no pueden desprenderse del hábito secular de las regalías del Estado, nombradas *el patronato*.

Unos creen que la religión católica perderá mucho en el régimen de la libertad, que la dejaría abandonada a sus solos esfuerzos.

Esto es tener una tristísima idea de la influencia de una religión sobre los espíritus, desde que se cree que no puede gran cosa por la persuasión i la propaganda, sino por la presión del sable del Estado i el fomento de sus escudos.

Esto es desconocer la historia del cristianismo, cuya época más grandiosa, no solo ha sido bajo el régimen de la libertad, sino bajo el imperio de la persecución, cuyas cruezares dieron un realce sublime a las virtudes de los cristianos, que con su ejemplo atrajeron más prosélitos que todo el séquito tenebroso de los suplicios de Felipe II.

Otros creen que la separación haría de la Iglesia un Estado dentro del Estado.

Cabalmente eso es lo que existe con el régimen de los concordatos, los cuales no son otra cosa que tratados entre partes contratantes, que deben ser una i otra soberanas.

Desde que el Estado firma un concordato, limita su soberanía i reconoce otro poder soberano, dentro de su propio territorio: poder tanto más peligroso, desde que la misma potestad civil le presta el apoyo de su fuerza i de su impuesto para hacerlo prestijioso i respetado.

En la separación, el Estado nada tiene que temer de la Iglesia, porque una vez que ésta se siente completamente independiente, sin ninguna clase de trabas para ejecutar cada uno de los actos espirituales, no tiene para qué tomar parte activa en las luchas políticas. Desde que nada tiene que temer ni que esperar del poder civil, le es indiferente que tal o cual programa político

— 94 —

entre a imperar en los consejos de gobierno. Lo único que a ella le interesa, es conservar las garantías de su independencia; i ésta será respetada de todos los partidos, siempre que la Iglesia se mantenga estraña a todos ellos.

Mucho se ha hablado de la gran importancia social de la alianza entre el trono i el altar; pero, desgraciadamente, ha podido constatar la historia que tales alianzas han tenido siempre funestos resultados. En unos casos el altar se ha convertido en el ciego instrumento del despotismo, tal como el del tenebroso imperio de Felipe II. En otros, al clero, ligado al poder civil, se le ha creido cómplice de los estravíos de los gobiernos i castas privilejiadas, i ha sido arrastrado por la ola sangrienta de las revoluciones, tal como en la de 1792 en Francia.

Bajo el régimen de la independencia, la Iglesia no es cómplice, instrumento, ni siquiera aliada del poder político. Es sencillamente una entidad social, simpática a la humanidad, porque se consagra a dirijirla por el camino de todas las virtudes, a aliviar todas las miserias, a consolar todos los infortunios.

Algunos presentan, como una objeción, los trastornos sociales que puede ocasionar la separación, la transformación violenta de una legislación civil unida durante largos años al régimen eclesiástico; pero todo esto no altera la cuestión de principios: son accidentes de la situación especial de cada país, según sus hábitos, preocupaciones i el sistema político bajo el cual ha vivido durante largos años.

Estos son antecedentes muy dignos de tomarse en cuenta para determinar la forma cómo debe operarse la separación en cada país; mas no alteran en nada el principio fundamental en que deben descansar las relaciones del Estado i la Iglesia, para que ambos puedan vivir sin perturbaciones, ni invasiones en un campo ajeno a sus funciones.

— 95 —

La cuestion no es de tan difícil solucion, siempre que se trate de un pais nuevo, en los momentos que va a dictar su carta fundamental. Basta redactar la constitucion política de un Estado, haciendo abstraccion de todo lo que pueda referirse al fuero de la conciencia religiosa.

Los Estados Unidos de Norte América han dado la norma con el siguiente precepto constitucional: «Al Congreso no le es permitido lejislar sobre religion.»

Donde no impere este precepto, no hai libertad religiosa; porque el patronato no es otra cosa que la abdicacion que la Iglesia hace de una parte de su libertad para canjearla por un asiento, lleno de zozobras, en el festin de las prerrogativas temporales.

En España, el patronato obliga a la Iglesia católica a decir, por el alma de los reyes españoles, en todas las iglesias catedrales, tres misas cantadas en todos los viernes de cada mes.

En Inglaterra, segun L. Smith, el patronato faculta a la Iglesia anglicana para llenar las vacantes de obispos, a cuyo efecto envía la corona, al dean i cabildo de la cathedral la autorizacion para elejir al sucesor, indicando al mismo tiempo quién debe ser éste. Si no se acepta el recomendado de la corona, se conmina al dean i cabildo con la pena de prision i confiscacion de bienes.

VIII

La situacion en que están calocados los Estados Unidos, es el ideal que persigue la humanidad; mas no podríamos disimularnos que no todas las naciones pueden realizarlo con la misma rapidez.

Aquella nacion formada de colonias, sin antiguas tradiciones que respetar al echar las nuevas bases de un edificio social, con grandes corrientes de la vida religiosa, tendidas en diversas direcciones,—hacia buena política

— 96 —

separando los cultos por completo del organismo político del Estado, sin ningun peligro social para su sostenimiento, desde que la iniciativa de las diversas confesiones religiosas daba garantía de que atenderia cumplidamente a su sostenimiento.

Pero allí donde existe la unidad religiosa; donde la tradicion secular está habituada a ver atendidas todas las necesidades del culto con los dineros del impuesto; donde el centralismo mantiene muerta la actividad local, de tal suerte que, fundadamente, podria esperarse que la religion, única lei moral que gobierna la conciencia de las masas sociales, seria descuidada, hasta colocarla a un nivel inferior al que la historia señala a los cultos cristianos en la cultura moral de la humanidad; allí no podria el Estado, sin grave imprudencia, abandonar súbitamente, a sí mismo, el sostenimiento del culto.

Hai ocasiones en que, apesar de estar gravado el impuesto con los gastos eclesiásticos, una Iglesia se pone en oposicion con la constitucion política de un Estado; se obstina en desconocer el espíritu de libertad que debe penetrar en todo el órden social; se prevale de su constitucion jerárjica para resistir a todas las reformas aconsejadas por un espíritu religioso mas en armonía con la perfección constante de las instituciones humanas; le niega al poder civil la facultad de dictar leyes sobre actos, como el matrimonio, que, para la sociedad, tienen el carácter mixto de institucion civil i religiosa; en tales casos se impone, por sí misma, la necesidad de negar los recursos del impuesto a la Iglesia, i de procurar una separacion que aparte de las relaciones políticas del Estado un elemento perturbador del libre juego de los cuerpos lejisladores: libertad tan necesaria para que éstos puedan, con completa independencia, reglar los actos emanados de la vida civil de los ciudadanos, en una forma que dé iguales garantías a las diversas confesiones, sin que el

— 97 —

sentimiento religioso tenga, en ningun caso, que hacerse violencia para cumplir los preceptos de la lei.

RELACION ENTRE LA RENTA JENERAL I LOS GASTOS DEL
CULTO, EN VARIAS NACIONES.

Núm. de órden.	Naciones	Año.	Rentas Jenerales.	Gastos del culto.	%
1. ^º	Prusia.	83	\$ 257.000,000	\$ 1.700,000	0.38
2. ^º	Arjentina	82	» 26.600,000	» 190,000	0.73
3. ^º	Chile	84	» 35.000,000	» 278,000	0.78
4. ^º	Austria	83	» 232.000,000	» 2.100,000	0.90
5. ^º	Rusia	83	» 570.000,000	» 7.300,000	1.30
6. ^º	Francia	83	» 680.000,000	» 10.000,000	1.40
7. ^º	Paises B.	83	» 55.000,000	» 1.000,000	1.90
8. ^º	Bélgica	82	» 60.000,000	» 1.200,000	2.
9. ^º	Italia	82	» 280.000,000	» 7.000,000	2.50
10	Suiza	82	» 12.000,000	» 600,000	5.
11	España	82	» 176.000,000	» 10.000,000	5.60



CAPITULO IX.

INSTRUCCION PÚBLICA.

I. Opinión de Washington.—Instrucción secundaria i primaria.—Instrucción gratuita.—Fórmula de los yankees.—Método de enseñanza tendente a la emancipación del espíritu.—II. Instrucción obligatoria.—Opiniones de Laboulaye i Stuart Mill.—Opinión de los educaciónistas.—Prusia i Estados Unidos.—Escuelas mixtas.—III. Instrucción profesional.—Libertad de profesiones.—Enseñanza industrial.—Fomento de bibliotecas, academias, cursos públicos, etc., para complementar la enseñanza.—Paralelo entre el sistema yankee i el francés.

I

Corresponde a la administración pública una participación especial en la instrucción popular, en cuyo progreso está tan vivamente interesada la sociedad.

La instrucción popular tiene una importancia trascendental en el gobierno político de las naciones republicanas, bajo cuyo régimen todos los ciudadanos están llamados a tomar participación en la constitución de los poderes públicos.

«La instrucción popular, decía Jorje Washington, es en todas partes la base mas estable de la felicidad de las naciones; pero mayormente en aquellas que se gobernan de acuerdo con la opinión de la mayoría de su pueblo. Ningun pueblo sin instrucción puede comprender sus derechos, ni discernir entre la arbitrariedad i la autoridad lejítima, ni entre las exacciones indebidas i

las contribuciones precisas para el sostenimiento del Estado. Los ignorantes no saben hacer distincion entre la libertad i la licencia, ni aprecian aquella en lo que vale, ni alcanzan a entender que en nada se opone el respeto inviolable que a las leyes se debe, con la enérgica resistencia que ha de oponerse a los excesos de los que gobiernan...

«Favoreced como cosa do primera necesidad (dijo al despedirse de la vida pública) los institutos que tengan por objeto promover la instruccion; porque mientras mayor es el imperio que la Constitucion concede a la opinion pública sobre el Gobierno, mas imprescindible es la necesidad de que la opinion pública sea ilustrada.»

Hai cierto grado de instruccion que constituye el mínumun de los conocimientos necesarios a todo ciudadano, para comprender sus deberes, sus derechos, sus intereses, i saber conducirse bajo el régimen de la libertad.

Sin este mínumun, cualquiera situacion que la lei le procure, lo encontrará siempre como un menor de edad, condenado a vivir constantemente bajo el tutelaje de los consejos i direccion de otros.

Este mínumun de conocimientos es lo que constituye la instruccion primaria. Está casi universalmente reconocido, que ésta debe ser suministrada gratuitamente por el Estado, para todos los individuos de la comunidad.

Los yankees, dice Laveleye, han dado la siguiente solucion práctica a esta cuestión: *Cuesta mas dinero mantener un preso, que educar un niño.*

Esta instruccion es mui limitada, como ilustracion. Solo comprende lectura, escritura, elementos de aritmética, religión i a veces geografía.

Si este límite le marca una estrecha esfera a la instruccion primaria, el administrador puede acrecer su importancia por medio de la enseñanza de los métodos, es-

— 100 —

tos grandes instrumentos de invencion i de progreso, destinados al desenvolvimiento de la razon humana.

Importa mucho habituar al niño, desde sus primeros años, al raciocinio i discernimiento, a fin de emanciparlo de aquella especie de servidumbre intelectual que nos prepara para la servidumbre política.

El que desde niño se habitúa a pensar por sí mismo, a darse cuenta cabal de los acontecimientos i al análisis i deducciones, queda preparado para el gobierno de la libertad, en que el ciudadano toma una participacion mui activa en el gobierno de sus intereses locales, de su escuela, de su iglesia; i descarta a la administracion pública de muchos detalles que hacen abrumadora su tarea i mantienen adormecido el espíritu público.

Importa mucho que los niños desvalidos o de escasos recursos, se habitúen, desde la escuela, a ganar su vida por sí mismos, a vijilar sus intereses, i, sobre todo, a contraer el hábito de la laboriosidad activa, i de dar una dirección conveniente a sus gustos e inclinaciones.

Corresponde al administrador ejercer una importante influencia en el mejoramiento de las escuelas, por su consagracion a dotarlas de edificios higiénicos, bien situados i cómodamente distribuidos; del mobiliario necesario i apropiado para los establecimientos de educación; de los testos, útiles i de todos los elementos para hacer fácil i práctica la enseñanza. No menos interés debe tomar en estimular a los niños por medio de premios distribuidos con la conveniente solemnidad, para realzar su importancia. Las fiestas nacionales no deben ser descuidadas en las escuelas, como un medio de cultivar en los niños el sentimiento del patriotismo, con la celebración de las fechas que recuerdan los grandes acontecimientos de la patria o los hechos notables de los ciudadanos ilustres por sus eminentes virtudes cívicas.

Es un hecho constatado que en las dos naciones en que mas adelantada está la instrucción popular, que tie-

nen las mejores escuelas del mundo—la Prusia i los Estados Unidos—la educacion dada en las escuelas primarias es eminentemente religiosa.

Hippeau, en sus dos notables obras sobre la instrucion pública en Alemania i en Estados Unidos, respectivamente, dice:

«Nadie niega en Alemania la necesidad de la enseñanza religiosa, como base de la educacion popular.»

«En los Estados Unidos, léjos de apartarse de la educacion los ministros de los diversos cultos, prestan a las escuelas el apoyo mas interesante i sincero.»

II

Cuestion mui debatida, hasta el dia de hoi, es si la instruccion primaria debe ser obligatoria o no.

Hé aquí dos opiniones diversas de dos ilustres escritores, en defensa de la libertad.

Laboulaye dice:

«¿Cómo haríamos obligatoria la enseñanza en los lugares donde las comunas están formadas de casas diseminadas en una gran estension; donde la madre necesita de sus hijos durante los meses del estío, i no se atreve a dejarlos salir en el invierno; donde el jornalero no tiene mas que sus brazos para ganar un salario insuficiente? ¿Qué hará el juez cuando se le presente un hombre cuyo único delito es la miseria? Si castiga al padre, hiere a la familia.»

Por su parte, Stuart Mill se expresa así:

«Se cree que los hijos de un hombre forman literalmente (i no en sentido figurado) parte de él mismo, tan celosa es la opinion de la menor intervencion de la lei entre los hijos i la autoridad esclusiva i absoluta de los padres. ¿No es casi evidente que el estado deberia exi-

— 102 —

jir a todo ciudadano, i aun imponerle, cierto grado de instruccion?»

Los educationistas son mas esplícitos.

El consejo internacional de beneficencia de Franckfort se expresa así:

«La instruccion primaria debe ser obligatoria, en el sentido de que ningun padre ni tutor pueda eximirse de proporcionar a sus hijos o pupilos el beneficio de la enseñanza; aunque con plena i absoluta libertad para elegir el método, la escuela i el maestro que mejores les parezcan.»

Segun Hippeau, la comision informante de las escuelas de Connecticut decia lo siguiente:

«La jente timorata dice: No tenemos derecho para hacer una lei como esa, i nosotros les diríamos: ¿Con que os creeis con derecho para mandar un hombre a la cárcel, i no para mandar un niño a la escuela? ¿Os creeis autorizados para hacer leyes que mandan ahorcar, i no para hacer otras que manden aprender el Decálogo? ¿Os creeis facultados para deshonrar a un hombre para siempre, i no creeis estarlo para ponerlo en camino del honor, de la gloria i de la inmortalidad?»

Mr. Kendall, superintendente de las escuelas de Nueva York, no es menos enérgico, en estos términos:

«Razones de salud pública exijen imperiosamente que a los millares de niños abandonados, que vagan por las calles i encrucijadas, privados de toda instruccion i vigilancia, se les separe de la compañía depravada en que se encuentran i se les conduzca a escuelas públicas o particulares.»

El mismo Hippeau dice:

«No se cree en los Estados Unidos que hacer obligatoria la asistencia a las escuelas sea atentar contra la libertad, ni la independencia de la familia. La lei no obliga a los padres a que envíen sus hijos a las escuelas

públicas: lo que la lei exige es que les den educacion, cualquiera que sea el medio que para ello empleen.»

La cuestion no está resuelta todavía.

La *Compulsory education* rige solo en dos o tres Estados de Norte América.

Hai paises, como la Prusia, donde la instruccion obligatoria ha dado espléndidos resultados.

Hai otros, como los Estados Unidos de Norte América, donde la libertad de enseñanza los ha dado tan buenos como la enseñanza compulsiva.

En Inglaterra, la lei de 1870, conocida con el nombre de *The Elementary Education Act.*, ha establecido la asistencia obligatoria a las escuelas primarias, porque solo exceptúa los casos de lejítima escusa.

Estos son tres: 1.^o cuando el niño recibe instruccion en algun establecimiento privado; 2.^o cuando adolece de alguna enfermedad que le impide concurrir a la escuela; i, 3.^o cuando la escuela primaria dista mas de tres millas del lugar de la residencia del niño.

Toca al legislador resolver la cuestion, en cada nacion, segun su estado social, i al administrador fomentar la instruccion primaria por todos los medios que le franquea la lei.

Tambien se debate con interes la conveniencia de las escuelas mixtas; i aunque prácticamente han dado buenos resultados en la raza anglo-sajona, la raza latina no ha podido, hasta ahora, recojer frutos análogos, talvez por el atraso relativo en que se encuentra el arte pedagógico.

III

La administracion pública en todo tiempo se ha interesado vivamente en la instruccion secundaria, destinada, no a dar al hombre los conocimientos indispensables para el cumplimiento de sus deberes i el ejercicio de sus

— 104 —

derechos de ciudadano, sino a habilitarlo para una carrera profesional.

Para el administrador es un deber, del cual no sabria como excusarse, el fomento de todos los establecimientos destinados al cultivo de las ciencias, las letras, las artes, i al perfeccionamiento del espíritu.

Es el economista quien pregunta: ghai equidad en emplear el impuesto en formar abogados, médicos, jueces, injenieros, i no en enseñar los oficios de zapateros, carpinteros, mecánicos, albañiles, doradores?

¿No resulta de esto que, para ciertas profesiones, ha habido exesivo número de concurrentes, i para otras, no el suficiente; que cierta instruccion literaria, sin aplicacion práctica posible, ha constituido, en sociedades democráticas, una especie de aristocracia, sino inútil, incapaz de prestar servicios positivos; un gremio imbuido en todas las preocupaciones clásicas, contrarias al buen arreglo de la sociedad, i que es una de las principales causas vivas del malestar actual de los pueblos modernos?

En principio, puede admitirse que la instruccion secundaria, la superior i la industrial, queden sometidas al régimen de la libertad confiadas a los solos esfuerzos i celo de la iniciativa individual; pero, en una sociedad cuya cultura no está mui jeneralizada, en que los individuos, habituados a la inamovilidad i a la rutina, no conocen sus facultades intelectuales i el desarrollo de que son susceptibles, es indudable que corresponde a la administracion, mas culta que la masa del pueblo, crear escuelas superiores i profesionales, como las destinadas a los abogados, injenieros, mecánicos, manufactureros, comerciantes, agricultores, mineros, etc.

Corresponde tambien a la administracion dar los titulos profesionales para ciertas funciones llamadas públicas. La opinion va tendiendo progresivamente, a emanicipar de la intervencion administrativa a aquellas que, como la del abogado, viven del libre concurso i de la

— 105 —

remuneracion de sus servicios; i que podrian necesitar del título profesional, otorgado por la autoridad, solo para ejercer funciones públicas, tales como la de juez, o bien para rodearse de mayor prestijio i hacer mas aceptables sus servicios por el público. Esto último seria potestativo en el individuo, i no obligatorio.

IV

La educacion pública dice Laboulaye no es mas que una preparacion para la carrera de la vida. Abre el espíritu, pero no lo llena.

La administracion no llena su mision con proporcionar enseñanza a los niños. Es necesario que al salir de la escuela, encuentren éstos los medios de completar su instruccion.

Es verdad que, bajo este aspecto, solo puede influir el administrador por medios indirectos: el fomento, el estímulo de todos los medios que completan la instruccion del hombre, tales como la biblioteca, la prensa, los cursos públicos, las academias, las iglesias, los grandes talleres i todas las variadas asociaciones que en los países libres alimentan el espíritu público, las artes, las ciencias i las letras.

Fomentar todos estos agentes poderosos de la ilustracion jeneral del país, es una de las mas honrosas tareas del administrador público.

Otra tarea importantísima que la instruccion pública tiene reservada a la administracion, es su constante empeño porque los establecimientos de enseñanza proporcionen a los alumnos una instruccion sólida, con conocimientos positivos, susceptibles de ser aplicados a los negocios de la vida i al gobierno de su país, en lugar de esa instruccion esencialmente literaria, que no habilita

— 106 —

al hombre para ninguna carrera, ni le enseña a meditar sobre los asuntos que lo rodean e interesan mas de cerca.

Nos parece oportuno citar aquí el siguiente paralelo que Jonveaux hace, entre el sistema yankee i el frances:

«Hacer a la mayoría de la nacion inteligente, atenta a los negocios del Estado i capaz de asegurar, por sí misma, el bien del pais; formar hombres aptos para desempeñar la tarea inmensa de la industria i de la colonización en un suelo nuevo: hé ahí lo que debian proponerse los lejisladores de la Union, i su sistema de educación lo ha conseguido perfectamente.»

«En nuestros colegios (los franceses) parece que no hai mas ambicion que la de formar sabios i literatos. La juventud sale de ellos desprovista de toda noción práctica, ignorante de las necesidades de la nacion, de los elementos verdaderos de su poder, i en una palabra, dispuesta a ser el juguete de todos los errores.»

«En los Estados Unidos se creeria servir mal al país, si no se hiciese el objeto principal de los estudios, el de su interes propio, el de las condiciones de su existencia i el de su prosperidad.»

El sistema de educación de la jeneralidad de los países de la raza latina, es análogo al de Francia. Se reconocen las ventajas del de los Estados Unidos, i aunque el modo de ser social de la raza latina le presenta inconvenientes para su realizacion, es de esperar que se llegue a implantarlo con buenos resultados, mediante una enérgica acción administrativa, secundada con la propaganda individual, que reconoce todas las ventajas del sistema yankee, pero sin tener todavía la fuerza moral suficiente para hacer la propaganda del ejemplo.

Hace algunos años que la Francia se esfuerza por conseguir que la enseñanza tome un jiro mas positivo i aplicable al cultivo de sus grandes intereses industriales.

Leroy Beaulieu cita los casos siguientes en *La ad-*

ministracion local en Francia e Inglaterra: Edicion de 1872:

En Limoges, el Consejo Municipal i la Sociedad de agricultura han instituido cursos públicos i gratuitos de jeometría, mecánica, dibujo de máquinas i modelacion.

En Nimes, se ha establecido un curso de dibujo de fábrica; i ademas un curso de dibujo jeométrico, i otro de química, comprendiendo lecciones de tintorería.

En Burdeos, se enseña la mecánica aplicada a las máquinas, i el dibujo de éstas i de aplicación a la arquitectura, al corte de piedras i de maderas de construccion i carpintería. En Besanzon se ha creado una escuela de relojería, i en Puy una de obreros de encajes, etc.

Estos mismos esfuerzos son los que la administracion debe hacer en Hispano-América, para que su industria provea a las necesidades de sus pueblos, i puedan éstos ir gradualmente emancipándose de la obligada provision extranjera, que mantieno aletargada, en la indolencia, la capacidad industrial de países dotados de ricos elementos naturales para bastarse a sí mismos, en la misma escala en que han podido bastarse los Estados Unidos de Norte América.



CAPITULO X.

S O C O R R O S P Ú B L I C O S .

I. Opinión de los economistas sobre la beneficencia pública.—Cómo la clasifican Lamartine i Thiers.—II. Caridad privada.—Los economistas ingleses.—Libertad de mendigar.—Discernimiento de las obras de la caridad privada.—Peligros de la caridad sin discernimiento.—III. Informaciones de la autoridad a las sociedades privadas de caridad.—Mendigos válidos.—Tolerancia de los mendigos.—IV. La caridad oficial.—Derecho que tienen todos los indigentes a exigir sus beneficios.—Reabilitación de los indigentes.—Opinión del abad Bautain.

I

La mayoría de los economistas ha sostenido «que el Estado no debe practicar la beneficencia pública, ni intervenir en el ejercicio de la caridad privada.»

Lamartine calificaba a los autores de estas opiniones, «do economistas sin mas religión que la aritmética, segun los cuales la sociedad debería desentenderse de sus grandes deberes i dejar pasar con indiferencia la miseria i la muerte.»

Thiers invocaba consideraciones análogas, en su informe a la Asamblea legislativa, sobre la asistencia pública. Hé aquí sus palabras:

«Si el individuo tiene virtudes, ¿la sociedad no puede tenerlas tambien? La siguiente respuesta no es dudosa. No se debe ver en el Estado un ser frío, insensible, sin corazón. La reunión de los miembros que componen la

— 109 —

nacion, así como puede ser inteligente, valiente i cortés, podrá ser humana, benefactora, tan bien como los mismos individuos.»

Se ha llegado a convenir en la necesidad de la asistencia pública, no solo por los hombres de la administración, sino que economistas ilustres se expresan en estos términos: «Los indijentes deben ser socorridos: la moral, la religión, la humanidad lo exijen, i la economía política lo aconseja; porque la perspectiva de un abandono absoluto, en caso de desgracia, podría introducir la desesperación en la clase de los trabajadores i dañar así al desarrollo de las fuerzas productivas.»

Los que así se han expresado son los economistas franceses i casi todos los del continente europeo, escluyendo a los ingleses, cuyos economistas más ilustres, tales como Adam Smith, Ricardo, Malthus, Chalmers, Mac-Farland, Townsend, etc., atribuyen a la beneficencia legal u oficial una tendencia a aumentar la indigencia i el pauperismo, por la influencia que los recursos públicos ejercen sobre las disposiciones morales de las clases pobres.

J. B. Say califica las leyes inglesas, relativas a los pobres, como experimentos locales, inaplicables a los países que tienen carácter, educación política e instituciones diferentes a las de la Gran Bretaña.

Hai que hacer una distinción bien marcada entre la caridad particular i la caridad legal, u oficial, como la llaman algunos.

II

Al considerar la caridad privada, la primera cuestión que nos sale al encuentro es la de los mendigos. ¿Debe ser permitido pedir limosna a todo el que quiera hacerlo? ¿Debe exigirse una autorización previa para mendigar, o debe ser absolutamente prohibida la mendicidad?

— 110 —

La noción absoluta del derecho nos diría que no hay razón justificada para impedirle a los unos solicitar limosna, i a los otros dar lo que quieran para socorros.

Veamos con un poco de atención qué intereses sociales están comprometidos en el ejercicio de la caridad privada.

Generalmente se cree haber hecho una obra meritoria cuando se ha dado un socorro a individuos, al parecer, indijentes.

Mientras tanto, no se ha cumplido verdaderamente con un deber de caridad, sino que, muchas veces, se hace una acción de funestas consecuencias, por más que haya sido producida por un propósito piadoso.

La persona que da limosna a un hombre capaz de trabajar i que por su indolencia hace profesión de vivir a expensas de los demás, alienta un vicio generador de muchos otros. Sostiene a un individuo, lo confirma en sus malos hábitos; le hace daño a la vez que daña a la sociedad, fomentando la ociosidad i los vicios propios del que especula con el arte de apiadar al transeunte, por medio de ciertos aparatos de finjidas enfermedades.

Aun cuando se tenga conocimiento de que un individuo es verdaderamente indijente, para dar limosna se deben tomar las precauciones necesarias a su aprovechamiento. Es necesario asegurarse, previamente, si el mendigo ya ha recibido limosnas abundantes de otras personas; si la caridad pública subviene a los gastos indispensables del mendigo, o si éste invierte la limosna en gastos supérfluos. En una palabra, es necesario asegurarse de que la limosna sea distribuida acertada i provechosamente entre los verdaderos indijentes, i no solo entre los primeros que, cubiertos de harapos, con gestos i lamentaciones, soliciten el socorro de las personas caritativas.

Procediendo sin la necesaria diligencia i cautela, en estos casos, ocurre que personas de sentimientos piado-

— 111 —

sos i con el noble propósito de aliviar la miseria, no hacen otra cosa que distribuir auxilios en el dia, a jente que, en la noche, constituye grandes focos de corrupcion i que no se preocupa de trabajar para alimentarse, porque la caridad pública engañada se encarga de atender a su alimentacion i vestido.

III

El administrador público no podria desentenderse de este mal social, en el ejercicio de la caridad privada. No le corresponde, sin duda, intervenir como autoridad; pero sí, constituir una fuente de informaciones fidedignas, para que la caridad privada pueda ser ejercitada con discernimiento i que sus socorros sean distribuidos entre los desgraciados que verdaderamente lo merecen.

Respecto a la tolerancia de la mendicidad, por parte de la autoridad administrativa, hai que tomar en cuenta varias circunstancias.

Si se trata de un pais en que la sociedad abandona a los indijentes i no tiene recursos organizados para atender sus enfermedades i miserias, es indiscutible la tolerancia de la mendicidad, con todas sus malas consecuencias, ántes de adoptar una cruel prohibicion que condenaria a los indijentes a morir en el mas espantoso abandono.

Pero, si la iniciativa individual i la administrativa organizan sus socorros i los regularizau en establecimientos permanentes, no hai motivos que justifiquen la mendicidad; i, por lo tanto, su prohibicion es un bien, porque se evita que personas válidas se disfracen de mendigos i esploten los sentimientos piadosos de las almas caritativas.

Apénas es necesario advertir que no entra en la esfera de las facultades reglamentarias i disciplinarias del administrador prohibir la mendicidad.

— 112 —

Las reglamentaciones administrativas deben derivarse de la lei que restrinja o prohíba la mendicidad.

IV

Hasta aquí hemos considerado solo a la caridad espontánea, deducida de las oblaciones voluntarias de la sociedad.

Nos resta estudiar una caridad que no es voluntaria, la caridad llamada *legal* u *oficial*, deducida del impuesto; a la cual concurren todos los contribuyentes, por mandato de la lei, con una parte de sus haberes erogados para el sostenimiento del Estado.

Esta caridad legal cae de lleno bajo el imperio de la administración pública, que debe organizar los recursos bajo el sistema en que puedan ser aprovechados mas fructuosamente.

El deber primordial del administrador, después de regularizado el servicio de los establecimientos de beneficencia, es procurar la asistencia pública a todos los indigentes acreedores a ella.

Es necesario hacer una diferencia muy marcada entre el carácter de la beneficencia pública i la legal o del Estado.

La primera es meramente oficiosa, completamente espontánea. No hay más obligación de dar limosna, que la que, en conciencia, imponga el deber moral.

La segunda, la beneficencia del Estado, es obligatoria. Desde que la lei obliga a los contribuyentes a dar una parte del impuesto para socorrer a los indigentes, los establecimientos públicos de beneficencia no podrían escusarse de dar amparo a todos los indigentes. Un administrador no podría, sin sustraerse a los más sagrados deberes, negarse a dar asilo en estos establecimientos a un

indigente, siempre que haya un local desocupado para recibirla.

El administrador que recibe a los indigentes en un establecimiento público de beneficencia, no hace una obra de caridad, sino solamente un acto administrativo de la parte del impuesto consagrado a la asistencia pública. Cumple con un deber de administración, cuyo requerimiento pueden ejercitarse todos los que legítimamente tengan derecho para usufructuar la asistencia pública.

V

Uno de los puntos a que mas atención debe prestar el administrador son las informaciones necesarias para saber si la persona que reclama la asistencia pública tiene derecho a ella, i el mínimo de recursos que necesita, según las condiciones de su existencia.

Estas informaciones encierran dificultades espinosas; porque no siempre se pueden determinar cuales son los recursos con que la caridad privada socorre a una persona, desde que el secreto es el carácter dominante de la caridad i el que recomienda la religión.

Hecha la investigación de las personas acreedoras a la asistencia pública, el administrador no debe limitar su tarea a dar los socorros deducidos del impuesto.

Debe desplegar toda su actividad para evitar que la caridad oficial se convierta en un socorro inconsiderado, que enjuende el pauperismo alentando los hábitos de ociosidad con la distribución de socorros a personas válidas para el trabajo.

Es necesario que el administrador se imponga reglas severas para que la caridad pública no dejen ser en un mal social, como puede dejenerar también la caridad privada, si ambas no son ejercitadas con vigilancia i perspicacia; con liberalidad para socorrer los infortunios legítimi-

— 114 —

mos i con parsimonia para la indijencia procedente de indolencia, e inflexible para el vicio calculado que especula con la mendicidad.

Para salvar estos peligros, la administracion pública debe llevar su perspicacia hasta las corporaciones, cofradías, i demás instituciones de beneficencia que reciban un auxilio del Estado. Estas instituciones, por lo jeneral, suelen dejarse impresionar por las apariencias; fuera de que, por regla jeneral, para la caridad privada es un acto violento tomar informaciones relativas a la persona que solicita su amparo.

VI

El administrador tiene el deber, mas que nadie, de no invertir inconscientemente las cantidades que el impuesto consagra a la asistencia pública, i no entender por caridad solo la del cuerpo, olvidando la del alma.

En efecto, la limosna debo ser, como dice el abate Bautain, vivificada por el espíritu de caridad, acompañándola de la exortacion a la esperanza, a la enerjía, al trabajo i a todos los medios reconstitutivos de la personalidad humana, todos relajados por el humillante ejercicio de la mendicidad.

Es necesario secundar con buena voluntad todos los esfuerzos razonables para restablecer las fuerzas productoras del indijente; así como tambien se debe mirar con fria indiferencia a la indijencia que, apesar de ser hábil para el trabajo, se abandona a la pereza, confiada en los recursos permanentes del Estado.

Con este objeto la administracion pública tiene hospitales para curar a los enfermos i rehabilitarlos para sus labores ordinarias; los recursos a domicilio, para las personas que no pueden abandonar las atenciones de la familia; las casas de maternidad, de niños espósitos, de huér-

fanos, de adultos válidos i de asilo para los niños, durante las horas en que sus madres trabajan en las fábricas.

Todos estos establecimientos administrados razonablemente, con discernimiento, tienen el fin humanitario, no solo de aliviar el infortunio, sino de rehabilitar al hombre para el trabajo, de levantar su nivel moral, colocándolo en condicion de atender por sí mismo a su subsistencia; como tambien tienden a perseguir el vicio de la mendicidad i atacar esa enfermedad social llamada el pauperismo, cuyos estragos son tan deplorables en todos los grandes centros de poblacion.

CAPÍTULO XI.

MONTES DE PIEDAD.

I.—Clasificacion de los montes de piedad entre los establecimientos de beneficencia.—Opinion de Horacio Say.—Origen de los montes de piedad.—Su monopolio en Francia, Bélgica e Italia.—II Intervencion de la lei en su organizacion.—Opinion de Saint Jean d'Anjol.—Límites de la intervencion racional del municipio.—III. Organizacion legal en Inglaterra, Francia i España.—IV. Puntos capitales de la intervencion del Estado.—Fomento de asociaciones piadosas de préstamos sobre prendas.

I

En algunos países se ha considerado a los montes de piedad o casas de préstamos sobre prendas, como establecimientos de beneficencia; i como tales han sido reservados a la administracion pública, que ha hecho un monopolio de este ramo.

Entre estos países se encuentra, en primera línea, la Francia; sin embargo, Horacio Say dice de los montes de piedad de Francia: «Solo con numerosas reservas se puede consentir en calificar entre los establecimientos de beneficencia a los montes de piedad, que no son, a decir verdad, otra cosa que bancos privilegiados de préstamos sobre prendas.»

El nombre de montes de piedad les viene a estos esta-

— 117 —

blecimientos desde su oríjen, en que su fundacion no tuvo un propósito de lucro, sino esclusivamente el de prestar gratuitamente dinero a los pobres.

Con este objeto se fundaron los primeros montes de piedad en Italia, desde 1462 a 1490, en Perusa, Savona, Mántua i Florencia. Prestaban dinero a los pobres sin cobrar interes.

En 1493 las comunidades fraunciscanas fundaron montes de piedad que cobraban un interes de 5 i 6 por ciento; pero estos establecimientos no prosperaron desde luego: habiendo condenado siempre la Iglesia el interes sobre el dinero, fué necesario llevar el asunto al concilio de Letran, i en 1515 una bula del Papa Leon X autorizó este nuevo sistema de montes de piedad, bajo cuya forma se multiplicaron con rapidez por la mayor parte de Europa.

Los montes de piedad son establecimientos oficiales en Francia i Béljica. En Inglaterra i España son libres.

Mas adelante nos ocuparémos de su reglamentacion. Estudiemos, desde luego, sus mas importantes faces bajo el punto de vista de la libertad i de los principios económicos.

II

La cuestion mas importante que siempre se ha presentado sobre esta materia, ha sido la de que hasta qué punto podria la lei, por medio de la administracion pública, fijar el interes del dinero prestado sobre prendas.

Regnault de Saint Jean-d'Anjel se expresaba del modo siguiente en el preámbulo de un proyecto de lei:

«¿De qué clase puede ser, en efecto, ese contrato entre un prestamista sobre prendas i la madre de familia sin dinero, que va a empeñar la colcha de su cama despojada, para obtener con qué comprar pan para sus hijos?

«¿Qué contrato puede formarse entre un prestamista i el jugador desesperado que, a costa de su último mueble, quiere tentar por una vez mas la fortuna, para recuperar la subsistencia de su familia, sacrificada imprudentemente tras esperanzas locas?

«¿Qué contrato existe entre el prestamista i la cortesana que ha atravesado por la vergüenza para llegar a la pobreza; que ha llegado a la miseria por el camino del vicio i que sacrifica las últimas prendas de su ajuar, apremiada por el hambre?

«¿Para tales contratos puede tenerse una tarifa fija de intereses? La madre de familia, el jugador, la mujer degradada, tienen tiempo, energía i voluntad para defender sus derechos? Si pueden ser oprimidos, ¿no debe ampararlos la lei? Para impedirlo, ¿no debe la lei suprimir la profesion de prestamista sobre prendas, del número de las que pueden ser ejercidas libremente?»

Reconocida la impotencia de la lei para formar tarifas fijas de intereses para esta clase de establecimientos, se ha creido, en los países ántes indicados, que el mejor medio de dar una solución filantrópica al asunto, era estableciendo un monopolio a favor de las municipalidades.

Este régimen envuelve un desconocimiento de la libertad de comercio, i un ataque contra el principio universal de la libre concurrencia; el único que puede satisfacer la jeneral aspiración que cada individuo tiene de elejir, sin cortapisas de ningun género, el medio i las personas que juzgue mas convenientes para hacer sus transacciones, como cada uno entiende sus intereses.

Lo mas que se puede hacer por la administracion pública, en este ramo, para aliviar a los pobres de las explotaciones de la usura, es establecer montes de piedad por cuenta de los municipios; pero con la condicion de someterse a un régimen de libre concurrencia con los establecimientos particulares.

De este modo, los montes de piedad municipales pue-

den proporcionar dinero a los pobres, sin mas gravámen que el interes corriente i los gastos para el servicio del establecimiento.

Esta es la única intervencion racional que sobre esta materia puede admitirse en la administracion pública, i la vijilancia sobre los montes de piedad libre, de que pasamos a ocuparnos.

III

Examinemos cuál es la reglamentacion que existe bajo el régimen de la libertad.

En Inglaterra no hai monopolio como en Francia.

La lei del *Pawn broker's act* fija la tarifa de los intereses; impone obligaciones a los prestamistas, i determina las penas en los casos de infraccion. La profesion no puede ejercerse sin una patente especial. Se determina la forma regular para llevar los libros, i la obligacion de presentar éstos al juez de paz, en caso de requisicion. A los prestamistas les está prohibido comprar las prendas; i en el caso en que éstas no sean rescatadas en el plazo convenido, deben venderse en remate público; si hai sobrante, despues de cubierto los intereses i gastos, queda a favor del dueño de la prenda, cuyo derecho prescribe, despues de tres años, en beneficio del prestamista. La tarifa de intereses debe fijarse en un lugar de la oficina, bien visible para el público. La lei la determina en esta forma: un dinero esterlino por 5 chelines, i así proporcionalmente, hasta cuatro dineros por una libra, lo que da mas de 20 por 100 al año. Si el préstamo pasa de 10 libras, se agregan tres dineros por cada libra mas.

Este interes tan alto, dice Horacio Say, no impide los abusos, i la represion es ordinariamente ineficaz.

En España las bases principales del monte de piedad, segun Colmeiro, son las siguientes: El monte de piedad hace préstamos a particulares desde 10 hasta 5,000 rea-

— 120 —

les, previa tasacion pericial, exigiendo un interes de uno i medio por ciento, desde la cantidad de 10 hasta 50 reales; 3 por 100 desde 51 hasta 100 reales, i el 6 por 100 desde 101 a 5,000. Las prendas no desempeñadas al cabo de un año, o de tres meses, se venden en almoneda, para reintegro del monte, i el valor sobrante se entrega a su dueño.

IV

Por lo expuesto, se comprende fácilmente cuál es la participación que, sobre esta materia, corresponde tomar a la administración pública, sin invadir la libertad del comercio ni poner cortapisas a la libre concurrencia.

Estos puntos principales son:

Determinación de una tarifa con un máximun de interes, i obligacion de tenerla permanentemente fijada al público.

Venta de la prenda en remate público.

Prohibicion de adjudicársela el mismo prestamista.

Adjudicacion al dueño de la prenda del valor de la venta, despues de cubiertos intereses i gastos.

Obligacion de llevar libros con formalidades determinadas, i de presentarlos a los tribunales, cuando lo exijan, i periódicamente a la autoridad administrativa, para su inspección.

Esto es todo lo que se puede hacer, en materia administrativa, sobre este ramo tan interesante para las clases menesterosas.

Sensible es que estas medidas no alcancen a impedir los abusos de la usura esplotando al vicio i la misería; i mas sensible es todavía no poder evitar quo los montes de piedad se conviertan, no pocas veces, en depósitos de prendas mal habidas.

Respecto a lo primero, ya hemos dicho que no se puede hacer mas que establecer montes de piedad munici-

— 121 —

pales; o bien, sostenidos con capitales de sociedades filantrópicas, cuyo solo propósito sea hacer el bien.

En cuanto a lo segundo, no se ha podido poner en práctica otro procedimiento que el de que los registros en que están inscritas las prendas, estén constantemente a disposición de la policía, para facilitar las pesquisas sobre objetos robados, que no pocas veces buscan una colocación en las casas de prendas.

Los montes de piedad son, indudablemente, un valioso recurso para aliviar, por el momento, muchas miserias; pero, por desgracia, son, a la vez, un gran foco para la ociosidad, el juego i la embriaguez. Bajo este aspecto la administración pública debe interesarse mui vivamente en el fomento de asociaciones piadosas que establezcan montes de piedad, con el objeto de facilitar sus recursos a la indigencia, i negarlos en todo caso en que se sospeche que se va a hacer de ellos un uso funesto. La acción social es, en este caso, un auxiliar irreemplazable para el administrador público.

CAPITULO XII.

POLICIA.

I. Objeto de la policia.—No comprende la vijilancia de las opiniones.—II. Vacíos de la lei, que debe llenar la policia.—Dificultades de esta materia.—Sus medidas deben concretarse a los límites de la lei i de los derechos de un tercero.—III. Policía judicial.—Policía administrativa.—IV. Accion de la policia respecto de las personas.—V. Su accion respecto de las propiedades.—VI. Ventajas de la policia preventiva sobre la represiva.—VII. Organizaoion de la policia de Paria.—Comisarios.—Oficiales de paz i *serjents de ville*.—Policía municipal.—Subdivision en ramos administrativos.—Policia secreta.—Registro de los sumarios judiciales.—Importancia del telegrafo i teléfono en el servicio de la policia.—VIII. Organizacion de la policia inglesa.—Participacion del Gobierno.—Condados, burghs municipales i parroquias.—Asambleas de jueces de paz.—Comité de policia.—Personal activo.—Facultades de los constable superiores.—Distritos de policia.—Ajetes especiales.—Peculiaridad de la nacion inglesa para esta clase de ajentes.—Comités de seguridad.—Carácter especial de la policia inglesa.—Su alejamiento absoluto de las cuestiones políticas.—Moderacion i cortesía de sus agentes.—Respetuosas consideraciones de las diversas clases sociales.—Opinion de Fischel sobre el respeto a la policia inglesa.—Paralelo entre el pueblo ingles i el frances en sus relaciones con la policia.

I

Uno de los encargos especiales de la administracion pública es el mantenimiento del orden, i el respeto a las vidas i propiedades.

Con este objeto se ha instituido la policia, para garantir el orden público, la propiedad i la seguridad individuales. Su carácter especial es la vijilancia. La sociedad entera es objeto de su solicitud, ya sea previniendo o deteniendo el mal; ya recordando al individuo negligente el cumplimiento de sus deberes respecto de la comunidad;

ya dictando medidas en beneficio de la salubridad pública, del libre ejercicio de la industria i de las personas que pudieran ser ofendidas por transeuntes mal intencionados.

La policía, terror de los malhechores i garantía de los hombres honrados, no debe llevar su accion hasta perseguir las opiniones.

Ni la lei, ni los reglamentos de policía pueden intervenir entre el hombre i su conciencia. En esta materia no hai mas juez que el hombre mismo, mientras que las opiniones no se manifiesten de algun modo que puedan perjudicar a los derechos de un tercero, a la moral, o al orden público.

La policía es el ajente mas eficaz para el cumplimiento de la lei administrativa. Cuanto mejor se cumple ésta, tanto mayor es la seguridad de que se disfruta. Así, como cuando es activa i circunspecta, se hace el bien de todos; así tambien se hace odiosa, cuando es arbitraria e instrumento de los caprichos de la autoridad.

II

Las disposiciones de policía presentan un estenso campo a la labor administrativa, i tan sin límites determinados, que es muy fácil al administrador ir mas allá de lo que está dentro de su potestad legal; porque, debiendo ocuparse de una multitud de detalles i circunstancias que se escapan a la lei i que solo el tiempo i la experiencia dan a conocer, hai que dejar cierta amplitud a la accion del administrador, para llenar los vacíos i atender los detalles o circunstancias de tiempo o de localidad, dictando sus decretos o reglamentos, dentro del espíritu de la lei.

El caso se hace mas difícil todavía, cuando no se trata de llenar el vacío de la lei respecto de materias tratadas

— 124 —

de un modo incompleto, sino, cuando, sobre algún punto, ha guardado silencio la lei.

Si se atiende atentamente a la naturaleza de la lei, se convendrá en que estos casos no son tan difíciles de salvar.

En efecto, la lei *manda prohíbe o permite*.

Las reglas de policía solo toman en cuenta los casos en que la lei manda o prohíbe.

Ahora bien, si la lei no manda, ni prohíbe algun acto, es indiscutible que los reglamentos de policía que, solo son derivaciones de aquella, dentro de su letra i de su espíritu, no pueden obligar a que se haga una cosa, o prohibirla, cuando la lei no ha establecido tal obligacion o prohibicion.

Así, si la lei no ha obligado ni prohibido el trabajo en los días domingos, es evidente que lo permite, a voluntad del individuo. ¿Con qué derecho podría prohibirlo el administrador público?

Para evitar trasgresiones de la lei, lo mas cuerdo es que toda regla de policía se dicte tomando por base la lei vijiente sobre la materia.

Lo mas acertado es no ir mas allá de la lei, sobre todo, cuando puede herirse algun derecho.

Es necesario tener presente que el público está dispuesto a aprobar que el administrador se desentienda de la aplicación de la lei, en algunos casos difíciles i odiosos en la práctica; mientras que no está dispuesto a perdonar que se le impongan gravámenes o restricciones no comprendidas en la lei.

Un medio de tener acierto en estos asuntos es cuidar con esmero que las reglas de policía mantengan intactas las garantías individuales consignadas en las leyes fundamentales.

III

La policía, en jeneral, se divide en policía administrativa i en judicial.

La primera previene los delitos i los evita con su vijilancia. La segunda los investiga i los persigue para que sean encarcelados con la aplicacion de las penas.

Cuanto mas activa, perspicaz i vijilante es la primera, tanto ménos tiene que hacer la segunda.

La policía administrativa, como elemento de moralizacion, no debe pensar en reprimir o evitar los delitos por medio de los castigos o tratamientos depresivos de la condicion social de los que cometen faltas, sino que debe emplear toda su sagacidad i su consagracion mas celosa, atenta i previzora, para servir a los intereses públicos, hasta conseguir que los habitantes cobren apego afectuoso a una institucion tan celosa del interes i bienestar de todos, i que la iniciativa individual se convierta en un auxiliar poderoso de la accion de la policía.

Se divide la policía en urbana i rural. Ambas tienen sus relaciones especiales con las personas i con las propiedades.

IV

La accion de la policía sobre las personas, en las ciudades i campos comprende, en jeneral, lo siguiente:

Las insubordinaciones en los talleres establecimientos de beneficencia o de instruccion, acompañadas de violencias o amenazas; actos que deben ser sometidos al conocimiento de la justicia ordinaria.

El cumplimiento de las leyes i reglamentos sobre el trabajo de los niños en las fábricas.

Vendedores de alimentos i bebidas, para evitar la venta de artículos nocivos.

— 126 —

Posaderos, taberneros i hoteleros, en lo relativo a la seguridad individual i tranquilidad pública.

Ministros del culto i ceremonias religiosas, para que no se altere la libertad de conciencia, no se comprometa la tolerancia establecida en las leyes, no se perturbe el libre ejercicio de los cultos establecidos, ni se falte al respeto debido a los ministros.

Mercados, ferias i bolsas mercantiles, en lo relativo al mantenimiento del órden.

Vendedores al pormenor, para vigilar el empleo de las medidas ilegales.

Presos i detenidos, en lo relativo a la policía de las prisiones, su alimentacion, vestido, arrestos ilegales, i al réjimen económico de los talleres.

Riñas, tumultos, asonadas, sediciones, para disiparlas por un llamamiento al respeto a la lei, i disolverlas por la fuerza, solo en el caso estremo de ser ineficaces todos los medios de persuacion.

Vagos i mendigos, para recojerlos en los establecimientos destinados a este objeto.

Buhoneros, fija-carteles, vendedores ambulantes, pregoneros, para evitar que no griten en público nada que pueda ofender a la moral, las buenas costumbres o la reputacion de los habitantes.

Contrabandistas, para evitar que defrauden las rentas del Estado i hagan una competencia ilejítima al comercio honrado.

Epidemias, asfixias i epizootias, como materias de primordial importancia a la salud de los habitantes, al crecimiento de la poblacion i a los animales útiles al hombre, especialmente en la agricultura.

Medida sanitaria para conservar la salud pública i prevenir las epidemias.

Reuniones públicas, para evitar actos inmorales o contrarios a la tranquilidad pública i a la seguridad del Es-

— 127 —

tado, en los límites estrictos de la lei, sin restricciones que violenten su espíritu.

Desertores del ejército i armada, para perseguirlos i remitirlos a su destino.

Propietarios riberanos o de terrenos incultos, para evitar e impedir sus invasiones sobre los bienes nacionales de uso público i sobre los baldíos pertenecientes al Estado.

Disfraces, para evitar su abuso.

Rateros i ladrones, para perseguirlos, arrestarlos i entregarlos a la justicia ordinaria.

Defunciones, para prevenir los crímenes de muerte violenta, constatar la identidad de los fallecidos e impedir los malos efectos del aire viciado.

Permisos para cargar armas, para no concederlos sino a personas que den garantía de no abusar de ellas.

Inhumaciones, como medidas de salubridad pública i de orden para que no sean perturbados los acompañamientos de los entierros.

V

La acción de la policía urbana i rural, sobre las propiedades i cosas, consiste, en jeneral, en hacer observar las leyes i reglamentos relativos a lo siguiente:

Apertura i delineacion de calles i plazas, como objetos de interes comun, de comodidad, seguridad i salubridad.

Aprovisionamiento, como objeto de subsistencia pública.

Construcciones i reparaciones de edificios particulares, en cuanto puedan comprometer la vida i propagar los incendios.

Venta de medicinas i drogas, como asunto de interes para la salubridad pública i para evitar el abuso de sustancias venenosas.

Salas de disección, para tomar medidas sanitarias i prevenir las muertes violentas.

La construcción, equipo i viajes de las naves i ferrocarriles, como medida de seguridad individual.

Bahías i caminos, como medidas de seguridad en las vías públicas i persecución de los delitos cometidos en ellas.

Venta de bebidas i alimentos, para asegurarse de que no sean nocivos.

Laboratorios de farmacia, para constatar la bondad de las drogas i medicinas.

Tiendas i almacenes, para vigilar el empleo de las medidas legales.

Marcas de los objetos de oro i de plata, como seguridad de buena fe en la venta de estos metales preciosos, cuyo reconocimiento no está al alcance de la jeneralidad de los compradores.

Canteras i minas, para tomar medidas de seguridad en favor de los obreros.

Clausura de las propiedades urbanas i rurales, como medida de seguridad pública.

Desbordamiento de aguas e inundaciones, para prevenir los accidentes, desgracias, las epidemias i epizootias.

Salubridad i aseo públicos, en todo lo que interesen a la salud de los habitantes.

Aguas minerales i termales, como interesante materia curativa, influyente en el bienestar o mejoramiento jeneral.

Obstáculos, tropiezos i basuras en la vía pública, como medida de salubridad i desembarazo de los lugares de tráfico jeneral.

Tiendas ambulantes, toldos, carpas i muestras o avisos sobre tableros, para evitar que embaracen o molesten el libre tráfico.

Teatros i templos, para tomar medidas contra incen-

— 129 —

dios i alarmas, i para las medidas de órden con que el público debe respetarse a sí mismo.

Pavimentos i alumbrado, como objetos de comodidad.

Prisiones, lugares de detencion i establecimientos de beneficencia, para su policía i régimen interior.

Incendios, para prevenirlos, combatir sus estragos i tomar medidas que impidan i persigan el robo durante ellos.

Animales sueltos, para evitar los daños de los que son peligrosos o perjudiciales.

Cementerios, como medidas de higiene pública i del respeto debido a los muertos.

Ferrocarriles i telégrafos, para vigilar su conservación, servicio expedito, prevenir los daños causados por obstáculos en la vía i perseguir a los que interrumpan las comunicaciones telegráficas o entorpezcan las vías férreas.

VI

En los procedimientos de la policía hai que distinguir las medidas conservadoras de las represivas.

Las primeras tienen por objeto establecer el órden.

Las segundas se proponen no permitir que el órden sea perturbado.

Las primeras prescriben lo que debe hacerse i lo que está prohibido hacer.

Las segundas reprimen las faltas cometidas, por no haber hecho lo que está prescrito, o haber ejecutado lo que está prohibido.

Es un proceder mui cuerdo, en administracion, evitar, hasta donde sea posible, el empleo de medidas represivas, por medio de frecuentes insinuaciones i advertencias que recuerden a los habitantes el cumplimiento de las obligaciones i prohibiciones establecidas en los reglamentos de policía.

— 130 —

Nada mas odioso para el administrador, que verse obligado a oir diariamente numerosos reclamos por los procedimientos de la policía; no puede ser tampoco satisfactorio ver que su administracion no marcha sino aguijoneando a los administrados con multas cuotidianas.

El deber de la policía, antes que reprimir, es prevenir las faltas; por lo tanto, debe usarse mas de la vijilancia activa, para no dar lugar a consumar la falta, que de la negligencia que, dando lugar a que se incurra en una falta, hace necesaria la aplicacion de la pena o correccion disciplinarias.

Los reglamentos de policía no dan todos sus buenos efectos haciéndolos respetar por temor a la represion, sino, mas bien, consiguiendo que se acepten, por el convencimiento de que están inspirados en el bienestar local, i que, de su cumplimiento, depende el orden i la tranquilidad pública, i una parte mui importante de la comodidad i bienestar locales.

Si los medios de advertencias oportunas, de persuasion, son ineficaces, deber es del administrador aplicar los medios represivos.

Conviene tener presente que en materia de policía es tan exacto, como en medicina, el asorismo de que mas vale prevenir las enfermedades, que tener que curarlas.

VII

Respecto a la organizacion de la policía, no sería posible dar aquí reglas jenerales, desde que a cada localidad le corresponde una organizacion propia de sus necesidades, sus costumbres, sus recursos, su moralidad pública etc.

Sin embargo, estimamos de importancia el estudio de la organizacion de la policía en aquellas ciudades que pueden dar un modelo para ser imitado, en la escala que les corresponda a los pueblos de ménos importancia.

Con este objeto vamos a dar una breve noticia de la organización de la policía de Paris, tomada de los *Estudios administrativos* de Vivien.

Paris está dividido en doce distritos (*arrondissements*); en cada uno de estos hai una brigada de inspectores i de agentes de policía (*serjents de ville*) bajo la dirección de un oficial de paz.

Hasta 1850 los comisarios de policía estaban repartidos entre los diversos cuarteles de que se compone cada distrito; pero como la población de estos cuarteles variaba entre 40 mil habitantes en unos, i tres mil solamente en otros, se hicieron nuevas circunscripciones, con una población distribuida mas proporcionalmente. A estas nuevas circunscripciones se les dió el nombre de secciones, de las cuales hai 48, cada una dotada de un comisario de policía, auxiliado por dos secretarios, uno o varios inspectores i un *porte-sonette*. Hai ademas un comisario en cada una de las 20 comunas mas importantes del distrito.

Los comisarios son independientes de los oficiales de paz i sus superiores en el orden jerárquico. Son nombrados por decreto del Presidente. Dependen a la vez del prefecto i del procurador del rei, de quien son auxiliares por ministerio de la lei.

Tienen constantemente abierta su oficina, i ejercen un ministerio de conciliación i de orden muy útil, muy estimado de los parisienses, que encuentran en ellos a los árbitros i pacificadores de muchas contiendas personales.

Están a la disposición de los ciudadanos que reclaman su asistencia en cualquier conflicto público o privado; reciben e interrogan a los individuos detenidos, i velan por el cumplimiento de los ordenanzas de policía.

Durante algún tiempo tuvieron el título de magistrados de seguridad, i talvez debieran haberlo conservado en Paris, pues desempeñaban una verdadera magistratura i la seguridad de las personas encontraba enérgicos defen-

— 132 —

sores en ellos. Mantienen relaciones directas i diarias con los prefectos, que los emplean en todos los servicios administrativos.

Los oficiales de paz, los inspectores no agregados a los comisarios i los *serjents de ville* pertenecen a una oficina central, colocada al lado del prefecto, bajo la dirección de un comisario, i designada con el nombre de *policía municipal*.

La policía municipal es la fuente de toda la supervisión de la *cité*. Ella es la que reparte en los doce distritos los lugares que a cada uno de ellos le corresponde, i pone en movimiento, segun las circunstancias i las necesidades de cada dia, las brigadas centrales, unas, siempre disponibles como un refuerzo jeneral, otras encargadas de atribuciones varias, tales como vijilar a los rateros, los carruajes públicos, las casas de tolerancia, posadas etc.,—están distribuidas de tal manera que puedan, sin pérdida de tiempo, reunirse, en un momento dado, en un lugar determinado para intervenir en toda amenaza contra el órden público o la tranquilidad de los habitantes.

Cerca de 900 agentes dependen de la policía municipal i constituyen una fuerza permanente i una reserva eventual. Su organizacion es tal, que sin ser perfecta hoy, sin gastos perdidos, suministra a la *cité* i a París, en los tiempos ordinarios, los agentes necesarios para el cumplimiento de las leyes, i en las épocas de agitacion, una fuerza activa, aguerrida, fácil de movilizar i siempre lista para asegurar a los autores o cómplices del desorden.

Ademas de los comisarios de policía de secciones i de la policía municipal que comprenden en su accion todas las atribuciones del prefecto, un personal diferente está destinado, esclusivamente, a varios servicios especiales, dependiente, segun su objeto, de una de las divisiones interiores: la bolsa tiene un comisario de policía i sus guardianes; los mercados de granos, las ferias i merca-

dos, los mataderos, la navegacion i los puertos, las mensuras públicas i la inspeccion de bosques i carbon, la fiedatura de pesos i medidas, tienen comisarios, comprobadores, inspectores, sub-inspectores i ajentes. Hai catedores que proceden a visitar las bodegas de vino de los comerciantes al pormenor. El aseo público, el riego, el alumbrado, la viabilidad pública, los vehículos tienen tambien un personal especial para su servicio.

Dos injenieros i un inspector están encargados de la vijilancia de los establecimientos peligrosos, incómodos o insalubres; un médico i tres ajentes tienen a su cargo la Morgue, i doce médicos atienden la dispensaria sanitaria.

Un médico director de los recursos públicos para ahogados, asfixiados i heridos, está encargado de la supervijilancia de los botiquines de recursos i curaciones, establecidos en muchos puntos de las márgenes del Sena i en los lugares populoso mas espuestos a los accidentes.

Varios médicos examinan a los enajenados; dos inspectores vijilan las casas de sanidad i las de lactancia; i un número considerable de empleados está encargado del servicio de las prisiones departamentales.

A este numeroso personal de ajentes, le presta la guardia municipal el apoyo de una fuerza pública que se distingue por su disciplina, su abnegacion i su experiencia: tropa escojida, compuesta de los mejores soldados del ejército, digna de la confianza de la autoridad i del público, habituada a dirijir, conteniéndolo con tino, al pueblo de Paris, cuya celosa susceptibilidad se irritaria de cualquier procedimiento grosero.

El prefecto dispone de la guardia municipal; dirige su servicio de dia i de noche, i puede contar con su inquebrantable firmeza, en los casos en que los consejos, advertencias i las instancias personales de los agentes civi-

les no han sido suficientes para restablecer el orden i el imperio de la lei.

Tales son los diversos auxiliares de la prefectura de policía. Esta enumeracion no comprende mas que los agentes ostensibles i designados en el presupuesto. Fue-
ra de estos hai muchos otros que ejercen funciones se-
cretas.

La prefectura ha abandonado el procedimiento de em-
plear en sus brigadas a los reos que han cumplido sus
condenas. A los que hoy emplea no se les da título ni
uniforme, ni figuran como agentes de policía.

Esta parte de la policía puede considerarse como se-
creta, i sus agentes, no puede negarse, algunas veces to-
man parte en los desórdenes i delitos que ellos mismos
denuncian.

Son tambien el objeto de una viva reprobacion que
no debe estrañarnos, desde que es tan natural el senti-
miento de aversion que se siente hacia los delatores;
pero, ¿es preferible no turbar, por medio de las delacio-
nes, el reposo de los ladrones, para dejar a estos que
turben el de la jente honrada?

La necesidad de la policía secreta es tan evidente, en
ciertos casos, que no se comprende cómo se podria pres-
cindir de ella.

Por medio de las informaciones de la policía secreta
se descubre oportunamente el complot tramado tenebro-
samente para atentar contra la vida de una persona, los
proyectos de evasion de las cárceles, los reos fugados de
la penitenciaria, etc.

Solo los agentes secretos pueden vivir entre los malhe-
chores, inmiscuirse en sus proyectos de delitos, sin per-
derlos jamas de vista; los reconocen i pueden con exac-
titud revelar el carácter de cada uno, sus ardides i sus
mañas. Conocen sus guaridas i los siguen obstinada-
mente, i los cojen cuando todavía tienen en sus manos
el objeto robado, i lo entregan a su dueño, sorprendido

de una vijilancia que cuida los bienes ajenos con mas esmero que el propio dueño.

Tiene tal habilidad la policía secreta, que le basta en muchos casos la narracion de un delito para descubrir al autor. En una ocasión en que fuéreron robadas las medallas de la Biblioteca popular, los agentes de la policía secreta, en vista del procedimiento empleado, designaron, desde luego, al hombre que mas tarde declaró ser el culpable.

A falta de estos signos materiales, un instinto maravilloso los guia; el menor indicio es para ellos una clara indicación: el taco o cápsula de una arma de fuego, un instrumento o prenda olvidada, las huellas del pie, los recuerdos de los vecinos, una palabra escapada entre la ira o en la embriaguez, gastos exesivos no justificados, etc.

En la noche, los agentes secretos se esparcen en las calles, por pequeños grupos, bien armados i resueltos; recorren los lugares mas desiertos i peligrosos; se deslizan entre las sombras, sin ruido; se agazapan i escurren a lo largo de las casas; detienen al individuo portador de algun bulto i lo conducen a su domicilio o al lugar de detención, si lo estiman culpable.

Prestan auxilio a estos agentes, la guardia municipal i patrullas que recorren las calles sin ruido, ni uniforme ni armas susceptibles de darlos a conocer ostensiblemente.

Otro medio que sirve de gran auxilio para descubrir a los delincuentes, son las copias reunidas, en el archivo de la prefectura de policía, de todos los sumarios judiciales de los condenados por la jurisdicción judicial o correccional. Mas de 800,000 nombres han inscritos en esos registros, i cada uno tiene su hoja de servicios completa en los anales del crimen. Este archivo que comprendía cuatro cientos registros, cuyas hojas suplementarias llenaban cuarenta cajas de madera, es hoy distribuido en boletines individuales, conteniendo cada uno todo lo que

— 136 —

conciérne a un mismo individuo, i arreglados todos por orden alfabético para hacer fácil su consulta.

Los sumarios judiciales son de inmensa utilidad: no hai dia que no sirvan para confundir las hipócritas protestas de los antiguos condenados, que, conducidos nuevamente ante la justicia, cuentan con el olvido de sus primeros delitos, i en pocos momentos se les lee todos los malos antecedentes de su vida pasada.

La facilidad i la rapidez de las investigaciones existan, amenudo, la admiracion de los extranjeros.

Gracias a los sumarios judiciales, en Paris, los magistrados del ministerio público, informados de todas las condenaciones sufridas por un procesado, pueden ilustrar al juez en estos antecedentes i requerir, si hai lugar, las agravaciones de penas aplicables a los reincidentes.

Las jurisdicciones departamentales podrían recurrir a estos documentos con la misma habilidad que Paris; pero parece que la mayor parte ignorara su existencia.

Tal es la organización de la policía de Paris, descrita a grandes rasgos. Hai en ella, para las poblaciones de un orden secundario, mucho que imitar, aun cuando sea en una escala reducida.

Debemos recordar los importantísimos servicios que hoy prestan, a la policía, la telegrafía i el teléfono.

Sin estos preciosos auxiliares, se hace costosísimo mantener un numeroso personal para cuidar una ciudad de una área de gran extensión; i por crecido que sea el personal, jamás puede ser su acción tan rápida, como cuando en diversos puntos de la ciudad hai aparatos telegráficos i telefónicos que comunican instantáneamente, a todos los ámbitos de la ciudad, cualquier hecho grave sea robo, agresión personal, incendio, inundación, tumulto, etc.

Mediante la acción de estos valiosísimos agentes de comunicación, puede la policía concentrar sus fuerzas rápidamente en un punto i llevar sus recursos, ya sea

— 137 —

para restablecer el órden, ya para aliviar alguna desgracia.

VIII

Pasamos a dar una breve idea de la organización de la policía inglesa, segun la esposicion que hace Leroy-Beaulieu en su *Administracion local en Francia e Inglaterra*.

En Inglaterra, el Gobierno tiene, sobre la policía, solo una accion indirecta de supervilancia i comprobacion de sus actos. Las *parroquias*, que corresponden a las comunas francesas, no tienen participacion en la organizacion de este servicio. Son los *condados* i las ciudades municipales—*municipal bourghs*—las corporaciones encargadas de mantener la seguridad jeneral.

Así se encuentran separadas, bajo el punto de vista de la policía, como del de la administracion jeneral, las grandes aglomeraciones urbanas, por una parte, i por la otra, las poblaciones i parroquias rurales. Ambas están sometidas a un régimen diferente: los *bourghs* municipales tienen el derecho de organizar, por sí mismas, su policía; las parroquias rurales, al contrario, están privadas de todo derecho a este respecto, ni tienen ninguna autonomía, confundiéndose en el condado, del cual aparecen como una simple ramificacion.

Segun Leroy-Beaulieu, este principio es el que constituye la piedra angular del sistema inglés: para ensanchar las atribuciones de las grandes aglomeraciones urbanas, ha sido necesario darles a éstas un régimen completamente diferente de aquel a que están sometidas las parroquias rurales, incapaces de ejercer provechosamente los mismos derechos que las poblaciones urbanas.

En el sistema inglés no se ha reconocido todavía la incompatibilidad entre los puestos administrativos i los judiciales. El juez de paz es a la vez, magistrado judicial

i administrativo. Estos tienen, respecto a la policía, atribuciones mui extensas.

Son, efectivamente, los jueces de paz, quienes, reunidos en sesión jeneral, determinan el personal de policía i le fijan los sueldos. Estos acuerdos deben, sin embargo, ser sometidos a la aprobacion del Secretario de Estado en el departamento de lo interior.

A fin de dar mas unidad i regularidad al servicio, la asamblea de los jueces de paz, en casi todos los condados, forma en su seno una comision de policía—*police committee*—encargado de la supervilancia de este servicio.

El personal activo se compone de un condestable superior—*chief constable*—de cierto número de superintendentes, inspectores, agentes—*sergeants*.

La asamblea de jueces de paz nombra al condestable superior, i somete el nombramiento a la aprobacion del Secretario de Estado de lo interior.

El condestable superior, nombrado por magistrados locales i ratificado por la autoridad central, es investido de atribuciones mui extensas. Es jefe del servicio de policía, en toda la extension de la palabra. No solamente tiene la alta dirección de la policía del condado, sino que nombra todos los agentes colocados bajo sus órdenes. Este es, por otra parte, uno de los principios constantes en la administracion inglesa: que el jefe responsable de un servicio tiene el derecho de nombrar a todos sus subordinados.

Cada condado tiene, en jeneral, un condestable superior; pero está establecido que los condados de dimensiones mui diferentes puedan agruparse entre sí; i ha sucedido, no pocas veces, que dos o más condados se colocan bajo las órdenes de un solo condestable. Para que esta agrupación tenga lugar, basta que las asambleas de jueces de paz, de los condados vecinos, se entiendan entre

— 139 —

así; tal es lo que ha sucedido con Westmoreland i Cumberland.

Por otra parte, los condados de muy grande extensión, pueden tener varios condestables superiores, como pasa en Lancashire. En estos casos los condados se dividen en dos o más circunscripciones administrativas.

Los condados están divididos, respecto del servicio de policía, en distritos o centurias—*hundreds*.—En cada distrito existe un superintendente. Después de éstos, vienen los inspectores i los condestables ordinarios, distribuidos por el condestable superior, de acuerdo con el comité de policía, según las necesidades del servicio.

En jeneral, se prefiere en Inglaterra tener en cada aldea pequeña grupos de 3 o 4 hombres, bajo las órdenes de un jefe, ántes que dotar de un condestable a esas localidades.

El propósito de la administración inglesa, en materia de policía, es tener un corto número de agentes permanentes; pero comisionar constantemente a hombres especiales, activos i de muy buena voluntad, que ofrezcan buenas garantías para proceder en circunstancias especiales i lugares determinados.

Con este objeto se han instituido los condestables locales, quienes no ejercen, de ordinario, atribuciones ninguna; pero se les conceden todas las necesarias para obrar con actividad i provechosamente, en ciertos casos previstos. En circunstancias excepcionales, estos condestables reciben gratificaciones determinadas en una tarifa, acordada con la aprobación del Gobierno.

En los casos en que se teme aparezcan grandes perturbaciones, se pueden crear condestables especiales, amigos del orden, tomados de todas las clases del pueblo, i que se ofrecen a la policía para auxiliarla en la tarea de prevenir los peligros accidentales.

Estos condestables especiales tienen el carácter de agentes de la fuerza i de la autoridad pública para toda

— 140 —

lo concerniente a reprimir cualesquiera perturbacion accidental, lo cual se consigue en Inglaterra, por este medio, con grande ahorro de los gastos de la policía permanente.

A esta institucion de los constablees especiales se atribuye el que la Inglaterra haya podido disponer del concurso de miles de ciudadanos de todas las clases sociales, cuando los fenianos llenaban de terror a ese pais i los atentados mas audaces se cometian en los grandes centros industriales, i en pleno dia.

Pero es necesario convenir en que tales instituciones son una planta exótica de difícil aclimatacion en aquellos paises, donde no existe, como en la Gran Bretaña, el respeto a la lei, la enerjía individual, el valor cívico, la accion social i el hábito de manifestar, cada uno, abiertamente sus opiniones.

En las ciudades municipales—*burghs*—la organizacion de la policía es análoga a la de los condados. La principal diferencia está en que procede de los consejos municipales, i no de la asamblea de los jueces de paz.

Imitando a estas asambleas, los consejos municipales tienen en su seno un comité de seguridad—*watch committee*.—Este comité, presidido por el alcalde, tiene la dirección del servicio; dicta los reglamentos; determina la composición del personal; fija los sueldos, i nombra los agentes.

La jerarquía de los *burghs* solo se diferencia de la de los condados en que es, ordinariamente, menos completa, i en que le faltan varios grados.

El personal de la policía debe obedecer, no solo al comité de seguridad, sino tambien al juez de paz. En caso de quebrantamiento de sus deberes, puede ser suspendido por resolución de dos jueces de paz, o por el comité.

Los *burghs* que tienen una población inferior a 5,000

habitantes, tienen una policía comun con su respectivo condado.

La administracion inglesa emplea todos los medios que están a su alcance, para darle un carácter respetable a los agentes de policía. Vigila, con el mas grande esmero, que todas las condiciones de moderación i cortesía sean severamente observadas.

Uno de los principios mas serios de la administracion i del Gobierno británicos, es el de no comprometer jamas a los agentes de policía, haciéndolos intervenir, sin una necesidad evidente, en las contenciones de los partidos políticos.

Este principio se aplica con la mas completa sinceridad. Es tal el alejamiento de las cuestiones políticas que la administracion inglesa impone a su policía, que le está prohibido a los condestables superiores i a sus subordinados, es decir, a todo el personal de la policía, comprendiendo desde el jefe mas elevado hasta el último subalterno, votar en las elecciones parlamentarias o municipales, ni ejercer en las elecciones ninguna accion, ni aun a título individual o privado.

Esta prescripción característica de la administracion inglesa es citada, todos los días, como un modelo para el continente europeo; i puede tambien serlo para la gran mayoría de las naciones del mundo, en las cuales la delegación de la soberanía nacional, por el voto popular, se bastardea con tantos actos depresivos de la libertad electoral.

Este elevado carácter de la policía inglesa da lugar a que la población, en jeneral, tenga por ella una respetuosa consideracion. Las clases acomodadas son las que se muestran mas respetuosas. Los motivos de la deferencia especial que las clases mas elevadas de la sociedad tienen por la policía en la Gran Bretaña, no están basados únicamente en la legalidad de sus procedimientos i moderación de sus manejos, sino en que es mas

moderada que en otros países, más atenta i menos ma-jadera; en que la ley ha tenido el acierto de limitar su acción a lo estrictamente necesario; en que se la tiene sustraída de toda injerencia en los negocios políticos, i en que no despliega jamás una acción inquisitorial, im-pertinente o vejatoria. Limitando el uso de su autoridad, se compromete menos. Tiene más carácter de protección, que de vigilancia. Se le presenta a todo el mundo como un servidor, no como un tutor severo i molestoso.

En cuanto a las relaciones del bajo pueblo con la po-licia, hé aquí el juicio de Eduardo Fishel, uno de los mas ilustres comentadores de las instituciones inglesas:

«Es necesario colocar en el rango de los cuentos que circulan en el continente, el respeto que los ingleses profesan, en jeneral, a sus leyes i a sus representantes, i que se prueba por la docilidad con que obedecen a la *varilla* del condestable. El bajo pueblo de Inglaterra, que es de suyo brutal e indisciplinado; que no toma par-te en los asuntos políticos, sino arrastrado por la ola corrompida de las elecciones, no puede tener mucho respeto por leyes abstractas; pero tiene gran temor a las penas que puede imponer el juez de policía, i esta os la causa de su docilidad, cuando es dócil. En cuanto a la célebre varilla o baqueta, es bastante corta, pero es maciza i empomada. Es una arma respetable; i en los grandes desórdenes de las calles, esta simple baqueta sirve para dar golpes no menos rudos i peligrosos, que los del largo sable de la policía alemana.»

Haciendo un paralelo entre las relaciones del pueblo inglés i del francés con la policía, se dice lo siguiente: En Inglaterra, las clases acomodadas tienen deferencia i consideración por el personal de la policía: el popula-chó tiene docilidad en circunstancias ordinarias, salvo algunos casos frecuentes de resistencia a los condesta-bles, en las turbulencias que amenudo ocurren en las calles.

— 143 —

Los franceses, sin distinción de clases, tienen, en su vida diaria, procedimientos turbulentos i escapadas revoltosas que inquietan el campo de acción de cualquiera clase de autoridad.



CAPITULO XIII.

ESTABLECIMIENTOS PENALES I DE DETENCION.

I. División de las casas de detención.—Establecimientos de detención preventiva.—Objeto de la detención preventiva.—Derechos del detenido.—Medidas de vigilancia para evitar su evasión.—El detenido debe ser tratado como inocente.—Forma en que se le puede dar trabajo.—II. Establecimientos penales.—Reos condenados.—Su tratamiento.—Obligación de trabajar.—Empleo que debe darse al producto del trabajo.—Este trabajo no es una empresa lucrativa, sino parte de la pena correccional i de rejecación.—III. Administración del trabajo de las penas.—Administración por cuenta del Estado.—Arriendo de los talleres.—IV. Competencia de los talleres penales con el trabajo libre.—V. Alimentación de los presos.—Inconvenientes de la provisión por medio de contrata.—VI. Sistema penitenciario.—Sistema de Auburn.—Opinión del Congreso penitenciario de Frankfort i Bruselas.—Sistema de Filadelfia.—Sistema mixto.—Sistema de la prisión individual.—Sistema colonial.—Reglas comunes a todos los sistemas.—VII. Indicaciones de la estadística respecto a la criminalidad.—El mejor de todos los medios para combatir la criminalidad: la instrucción i la propaganda moral i religiosa.—VIII. Situación del reo que recobra su libertad.—Peligros de reincidencia.—Medios de prevenirlo.

I

Los establecimientos de detención se dividen, en general, en dos clases: casas de detención preventiva i establecimientos penales. Ambos están sujetos a la autoridad administrativa, con intervención de la judicial, en cuanto ésta necesita cerciorarse de que los detenidos o condenados permanecen en sus respectivos lugares, en las condiciones determinadas en la ley.

— 145 —

La detencion preventiva no tiene mas objeto que asegurar la persona del acusado o sospechoso de un delito. La prision represiva no es una mera detencion, sino la pena impuesta a un delincuente, en el cual se persigue su castigo o su mejoramiento. De aquí viene la necesidad de la separacion entre el detenido i el delincuente, i de establecer para cada uno un régimen diverso.

El detenido tiene derecho a que, miéntras se le juzga, sea considerado i tratado como a un inocente.

La administracion debe proveer a las necesidades del detenido, mas o ménos en la forma como era atendido en el seno de su familia, en las necesidades ordinarias de la vida.

No se le debe privar de comunicarse con las personas que quieran verlo, sino en el caso en que espresamente haya establecido el juez la incomunicacion, miéntras le toma su declaracion.

No se puede imponer al detenido la obligacion de ejecutar trabajo de ninguna clase; ni ménos se puede asegurar su persona por medios que le causen una mortificacion, que pase mas allá de privarlo de su libertad.

Debe el administrador ejercer una activa supervijilancia para evitar la evasion de los detenidos; pero no con el carácter de una severa inspección inclinada a tratamientos bruscos, sino mas bien por medio de una autoridad atemperada por tratamientos humanitarios, i que no estén reñidos con las maneras corteses de la gente culta.

Los tratamientos bruscos, las severidades disciplinarias no harán mas que poner en pugna al administrador con la lei, que no quiere, para el detenido, nada mas que la seguridad de la detencion, sin ninguna circunstancia que le cause al individuo otra molestia mayor que la privacion accidental de la libertad.

Es necesario tener presente que aquellos individuos detenidos preventivamente pueden ser declarados in-

— 146 —

entes, i que, al sacrificio de la situacion dolorosa de permanecer en un lugar de detencion, no se debe agregar ninguna molestia; porque son individuos que están bajo el amparo de la lei, mucho mas allí, donde, estando restrinjida su libertad individual, corresponde al administrador constituirse en una especie de tutor de los derechos del detenido que podrian, en tal situacion, ser conculcados impunemente.

Puede haber muchos casos en que la ociosidad cause fastidio al detenido. En tales circunstancias, si éstos lo solicitan o aceptan voluntariamente, hai una verdadera conveniencia en que los lugares de detencion puedan proporcionar ocupaciones propias de la condicion de cada uno.

En estos lugares debe practicar frecuentes visitas el administrador, para asegurarse del cumplimiento de los reglamentos, inspeccionar el aseo, los alimentos i oir los reclamos de los detenidos i la esposicion de los guardias respecto de la conducta de aquellos.

II

Las cárceles destinadas para los reos condenados por delitos o crímenes, están sujetas a un régimen mucho mas severo que los simples lugares de detencion.

El reo condenado sufre una prision represiva, cuyo objeto es castigar, como escarmiento, i correjir para rehabilitar al delincuente ante la sociedad, levantando su nivel moral i dotándolo del conocimiento de algun oficio.

Es obligacion del administrador proveer a la necesidad de vestido i alimento del preso, i darle trabajo bajo una direccion austera mente vijilante.

El preso debe trabajar. Este trabajo facultativo para los detenidos, es forzoso para los condenados.

Es un estímulo mui poderoso que el producto del tra-

— 147 —

bajo de cada uno se aplique a su alimento i vestidos, i el exeso, a su mejoramiento personal, para la compra de herramientas, útiles i material para el ejercicio que el preso haya aprendido durante su encierro en el establecimiento penal.

La administracion económica de las cárceles ha sido en todo tiempo materia de difíciles problemas, cuya solución no es todavía a satisfaccion jeneral.

El trabajo de los establecimientos penitenciarios no debe considerarlo la administracion pública como una empresa lucrativa para el Estado, sino como un sistema de trabajos correccionales, en el que, ántes que el lucro, se persigue el castigo i el mejoramiento de los delincuentes.

En efecto, el preso es ordinariamente un mal obrero, ya sea porque los hábitos de ociosidad son los que lo han lanzado al crimen; ya porque no tiene el estímulo de satisfacer sus primeras necesidades, que son atendidas en la cárcel; ya porque, jeneralmente, carece de relaciones i afecciones de familia, que lo estimulen a consagrarse asiduamente al trabajo.

Los medios mas eficaces, reconocidos, hasta ahora, para despertar en el preso su laboriosidad i aguijonearla por el interes, son las facilidades para mejorar, en cierto medida, su condicion material, i para ahorrar algunos recursos para el ejercicio de algun oficio, al recobrar su libertad.

III

La administracion del trabajo de los presos presenta dificultades en la práctica.

Dos sistemas son los aplicados. Uno de administracion por cuenta del Estado i el otro de arriendo o subasta.

Por el primero, el administrador público organiza ta-

— 148 —

lleres, compra materiales, herramientas; forma tarifa de salarios, es decir, se convierte en un empresario industrial que debe vender los artefactos, tener almacenes, etc.

Por el segundo sistema, la administración pública se limita a organizar los talleres, i da en arriendo, a empresarios particulares, el trabajo de los presos. Estos empresarios deben proporcionar materiales, algunos instrumentos i los directores de cada taller.

Con el sistema de la administración pública, los artefactos son mas imperfectos; porque los jefes de talleres no tiepen, bajo esta clase de administración, la misma vigilancia i celo que bajo la inspección del interés individual.

El arriendo a empresarios particulares da, indudablemente, mejores resultados, como rendimiento productivo del establecimiento; pero queda descuidado el mejoramiento moral de los presos, que es un punto capital de los establecimientos penales.

Hai, pues, razones en pro i en contra de uno i otro sistema, las cuales deben pesarse prudentemente en la práctica, i, tomando en cuenta las circunstancias locales i las del personal directivo de cada caso, elegir el sistema que ofreza mas probabilidades de acierto.

IV

Hai que estudiar todavía otro problema que presenta la explotación del trabajo de los presos.

Los productos de los talleres de las cárceles se presentan al mercado en concurrencia con los del trabajo libre, cuyo precio pueden hacer bajar.

De esta concurrencia puede originarse perturbaciones en los talleres industriales, por lo cual no pocas veces se han levantado vivas protestas.

Se debe evitar con esmero que los talleres de las cárceles produzcan ciertos artefactos en cantidad tal que modifique mui sensiblemente las condiciones en que encontraba la oferta i la demanda, con solo la produc del trabajo libre.

Con mas esmero se debe evitar todavía que la produccion de esos talleres forzados no se contraiga a artículos cuyas salidas no son superiores a los artefactos producidos por la industria libre.

Conviene que esos talleres se ocupen solo de elaborar artefactos nuevos en el mercado, o bien de aquellos cuya demanda no alcanza a ser atendida por el trabajo libre.

Teniendo que sujetarse a estas condiciones, sucederia, en algunos casos, que los talleres se paralizarian; lo que no debe hacerse en ningun caso, porque es condicion indispensable, para la rejeneracion del preso, que esté ocupado constantemente, aun cuando la situacion del mercado no proporcione precios satisfactorios. Será necesario conformarse con los precios corrientes, aunque éstos no sean remuneradores i produzcan algun malestar pasajero en los talleres libres.

Se ve, pues, que la esplotacion de los talleres de las cárceles presenta dificultades de economía práctica, bastante interesantes i complicadas con la produccion de la industria libre; por lo cual es necesario tomar en cuenta su estado en cada localidad i las condiciones del mercado.

Si los talleres de los presos están dados en arriendo, la cuestion salo del dominio del administrador público, i se resuelve empíricamente por el empresario.

En todo caso, debe tenerse presente que el trabajo del preso es sostenido por el impuesto; i por consiguiente, no debe tomar nunca la iniciativa en la baja de los precios sino solo seguir los precios de la produccion particula-

El preso es, para el obrero libre, un concurrente inevitable i peligroso, difícil de competir con él, porque tie-

— 150 —

ne de antemano asegurada su subsistencia, i el trabajo no le puede faltar.

Se hace necesario que, en la práctica, se modere, en cuanto sea posible, los efectos de esta concurrencia; i que el trabajo del preso, cuando los talleres se dan en arriendo, reciba un salario tan aproximado, como sea posible, al del obrero libre.

V

La provision de víveres para las cárceles es una materia de frecuentes dificultades prácticas.

La provision directa, por mano del administrador, entraña serios peligros, si no se cuenta con las seguridades de una probidad i diligencia, que no siempre pueden estar bien garantizadas.

La provision, por medio de contratas convencionales o dadas en subasta pública, encierra los peligros de que el contratista atienda ante todo, al lucro personal, i dé alimentos escasos, o de mala calidad; lo que es de funestas consecuencias por el descontento que produce entre los presos, tanto mas peligroso, si sucede el caso en que el contratista se entienda con el económico; porque, entonces, desesperando aquellos de hacer oír sus reclamos, acuden a las vías de hecho.

El mal de los alimentos por contratas puede evitarse, en parte, limitando éstas a raciones sin condimentar, cuya preparación debe hacerse por cuenta del establecimiento i bajo la dirección de sus empleados.

Lo que acabamos de decir, respecto a provisiones de cárceles, es aplicable a hospitales, colegios, cuerpos de ejército, policía, etc.

Mas adelante tendrémos ocasión de ocuparnos, detenidamente, de este interesante asunto.

VI

Durante muchos años los debates sobre sistemas penitenciario no han tenido mas que el carácter de cuestiones de caridad i filantropía. Era solo un campo especulativo en que los idéologos se entretenían con las teorías del sentimentalismo.

El siglo actual ha colocado el problema de los diversos sistemas penitenciarios en la categoría de las mas interesantes cuestiones sociales.

Cinco son los sistemas mas estudiados i debatidos hasta ahora.

Hé aquí como los clasifica i califica Moreau-Chrostope:

I. Sistema de Auburn.—Consiste en aislar a los detenidos, en celdas individuales, durante la noche; i en el dia hacerlos trabajar, comer, pasearse i descansar juntos; con la sola *separacion moral* del silencio i de las clasificaciones por el grado de criminalidad o la conducta de cada uno.

Definir este sistema, es indicar su insuficiencia, barbarie i peligros.

El silencio absoluto como *barrera moral* no se obtiene sino con estremo rigor. Las divisiones, por grupos de moralidades, no impiden la corrupcion mística entre los individuos comunicados entre sí.

El Congreso de penitenciarios reunido en 1846 i 47 en Francfort i Bruselas rechazó este *silent system* de Auburn, i aceptó el *separate system* de Filadelfia.

II. Sistema de Filadelfia.—Consistia en tener a los presos enteramente aislados, en celdas individuales, tanto, en la noche como en el dia; sin trabajo de ninguna clase, descanso, ni recreo; sin poder proferir una sola palabra, ni cambiar una mirada con nadie.

— 152 —

Este sistema no moralizaba, ni castigaba i embrutecia i causaba la locura o la muerte.

Diez años de experiencia de este bárbaro sistema bastaron para que se modificara el severo puritanismo de Pensilvania, i para que su penitenciaria de Cherry-Hell admitiera el trabajo, las visitas, la instrucción moral i religiosa.

Este sistema modificó favorablemente los efectos del *solitary confinement*; pero, no hallándose satisfactorio, se buscó una solución mejor en el sistema mixto.

III. El sistema mixto.—Consiste en tomar un término medio entre el de Auburn i el de Filadelfia.

Este sistema sobre la base de la *separación moral del silencio* está en uso en Inglaterra i Suiza. Se califica como uno de los peores. Fue ensayado con mal éxito en Francia, i se le reemplazó por el *emprisonnement individuel*.

IV. Sistema de la prisión individual.—Este sistema francés consiste en la prisión individual, es decir, colocar a cada uno en una celda separada, sin comunicación con ninguno de los presos; pero con las distracciones del trabajo, paseos individuales, comunicación con los empleados del establecimiento i con las visitas.

Este sistema excluye la soledad i el silencio, i admite el trabajo, recreo, visitas, instrucción escolar i religiosa, prácticas del culto.

Ha sido modificado todavía en muchos países con la celda individual, pero taller común para diversos grupos de obreros.

V. Sistema colonial.—El sistema de las colonias penitenciarias ha prevalecido en la administración francesa.

En el interior ha sido difícil ensayar este sistema.

En el exterior ha hecho ensayos: la Francia, en Cayena, Inglaterra, en Botany-Bay i Van-Diemen, cuyos resultados han sido satisfactorios bajo el punto de vista de la represión de los delitos; pero, respecto a la rejenera-

— 158 —

clon moral, no ha podido ménos que constatarse que allí, donde hai aglomeracion de criminales, no puede ménos que desarrollarse el jérmen de corrupcion que lleva consigo cada individuo.

Hasta ahora, en lo que han convenido universalmente todos los sistemas, es en lo siguiente:

Separacion entre los dos sexos, entre los niños i los hombres, entre los detenidos i los condenados, entre los reincidentes i los que cometen el primer delito por venganza o por los efectos de la embriaguez, i los que lo cometen por corrupcion o perversidad de sentimientos.

VII.

Hace mas de cincuenta años que los moralistas i los filántropos anuncian una disminucion en la criminalidad i se congratulan de poder entregar, a la sociedad, al delincuente rejenerado, por medio del trabajo, la instrucion, las prácticas religiosas i el aislamiento.

Desgraciadamente, la estadística se ha encargado de demostrar que, apesar de todas las reformas, la criminalidad no disminuye, sino que aumenta.

No ha faltado quienes atribuyan a la reforma penitenciaria la progresion creciente de los crímenes, i que los presos, detenidos en las cárceles, se corrompen mas, i son, por lo jeneral, reincidentes.

La verdad es que pocos son los presos que, despues de haber estado encerrados cierto número de años, no reinciden en el crimen, al recobrar su libertad.

Pero este resultado no es la consecuencia del sistema penitenciario, sino la consecuencia del primer delito; porque, una vez que se ha entrado en la pendiente del vicio, todo conspira a arrastrar al hombre por el mismo camino.

Esto quiere decir que el castigo, por sí solo, es impo-

— 154 —

tente para disminuir la criminalidad; porque se la debe combatir ántes que el jérmen de la inmoralidad enjendre el primer crimen.

La instrucción de la infancia es la única que con eficacia puede entrar en esta lucha.

De esta suerte, la escuela primaria, la biblioteca, el diario, la iglesia, las propagandas morales i religiosas, son los elementos mas poderosos para combatir los funestos progresos de la criminalidad.

A todos estos medios debe prestar el administrador todo su apoyo directo o indirecto; sin los cuales las cárceles apénas serian otra cosa que los aborrecidos instrumentos de tortura de épocas que no deben volver mas.

VIII.

La situación del preso, al recobrar su libertad, es un asunto que requiere la atención asidua del administrador.

Efectivamente, abandonado a sí mismo el individuo, después de largos años de encierro, podría suceder que no encontrara trabajo, o que, por indolencia, no hiciera diligencia para encontrarlo; i entonces resultaría que, ya por la necesidad, ya por la ociosidad, se encontraría nuevamente arrastrado al crimen.

Los actos de la autoridad administrativa bien poco pueden influir, de un modo directo, en la suerte del excarcelado. Apénas le permiten las leyes una vigilancia durante un período relativamente corto, i esto es respecto de los incorregibles.

La caridad privada ha organizado varios medios de evitar la reincidencia, o más bien de disminuirla. Corresponde al administrador fomentar esos medios, con todos sus esfuerzos.

Se han formado talleres en las inmediaciones de las

— 155 —

óficeles para ofrecer trabajo inmediato a los que recobran la libertad. Se ha llevado, en algunos países, la solicitud hasta proporcionar viviendas a los excarcelados, i comprometerlos a reunirse allí con sus familias.

Se han organizado sociedades para proporcionar trabajo a los reos puestos en libertad; i otras con el objeto de dar al excarcelado un bono por ocho días de comida i alojamiento, en casas destinadas a dar esta hospitalidad, miéntras se les busca ocupacion.

Todos los medios discurridos para evitar que, al recobrar el preso su libertad, reincida en el crimen, merecen la atencion especial de la administracion pública; i debe fomentarlos con perseverancia, teniendo presente que el gran objetivo de los establecimientos penitenciarios no es tanto castigar, sino conseguir la rejeneracion moral del delincuente. En este propósito entra el castigo, no como un fin, sino como un medio, como uno de los ajen-tes empleados para llegar a la rehabilitacion.

CAPITULO XIV.

TRABAJOS I MONUMENTOS PÚBLICOS.

I. Obras públicas que corresponden al Estado.—II. Opinión de Adam Smith.—Su aceptación en Inglaterra.—El Estado no tiene a su cargo mas servicios que los que son propios de sus funciones.—III. Opinión de J. B. Say.—Su aceptación en Francia.—La acción del Estado está en razon inversa de la capacidad industrial del país.—Inconvenientes económicos de la intervención sistemática del Estado.—IV. Condiciones de las obras públicas.—Su utilidad relativa.—V. Relación entre los gastos i la utilidad.—Oportunidad de las obras públicas.—Relación de su construcción con los recursos disponibles i compromisos pendientes.—Opinión de Leroy Beaujieu sobre las naciones sud-americanas.—VI. Opinión de los economistas respecto a trabajos públicos.—Obras de duración secular.—Sus inconvenientes.—Influencia de los ferrocarriles en los precios de acarreos.—VII. Solides de las construcciones.—Construcciones ligeras.—Su carácter provvisorio.—VIII. Monumentos públicos.—Opinión de los economistas.—Relación entre los monumentos públicos i las construcciones particulares.—Propulsión de los gobiernos a las construcciones monumentales.—Equivocada ostentación de poder, por medio de monumentos públicos.—Anhelo de inmortalizar los nombres de sus iniciadores i ejecutores.—Obras monumentales para proporcionar trabajo a los obreros.—Opinión de Bastiat.—Su construcción como fomento de las bellas artes.—IX. Licitación pública para contratar la construcción.—Precauciones que deben tomarse en el cumplimiento de las contratas.—Planos i presupuestos.—X. Conservación de las obras públicas.—Reparaciones oportunas.

I

Desde largo tiempo se discute si los trabajos públicos deben ser construidos por cuenta del Estado o por la industria privada.

Se ha llegado a convenir, en jeneral, en que hai cierta clase de obras públicas que necesariamente deben ser construidas por el Estado, i que solo éste podría emprenderlas. Son aquellas de un interes colectivo, cuyas

ventajas no podrian estimarse en dinero, i aprovechan, mas o menos, igualmente a todos.

Tales son los trabajos de defensa i seguridad nacionales, la construccion de navíos de guerra, arsenales, fortalezas, puertos militares, cuarteles, cárceles, edificios para la administracion pública, establecimientos de beneficencia, higiene, i tambien las iglesias, cuando hai un solo culto permitido, o cuando el Estado proteje a todos los diversos cultos en que está dividido el ejercicio público de las creencias religiosas de los habitantes.

La diverjencia de opiniones se presenta al tratarse de obras que, aunque de carácter público, no prestan sus servicios en una forma que aprovecha igualmente a todos, o que no están llamadas a caer necesariamente bajo la accion directa de la administracion, tales son los caminos, ferrocarriles, canales, teatros, trasportes marítimos o fluviales, telégrafos, i otros análogos.

Examinarémos las diversas opiniones sobre esta materia.

II

Dos grandes autoridades, Adam Smith i J. B. Say, están en desacuerdo.

Smith opina lo siguiente:

«No parece necesario que la conservacion de estas obras sea costeada por lo que, comunmente, se llama las rentas públicas.

«La mayor parte puede ser fácilmente atendida con erogaciones particulares, suficientes para cubrir el gasto, sin gravar el impuesto de la masa comun de la nacion.

«Un gran camino, un puente, un canal navegable, por ejemplo, pueden, frecuentemente, ser construidos i conservados con el producto de un pequeño derecho sobre los vehículos que los usufructúan para su tráfico; un

— 158 —

puerto, por un módico derecho de tonelaje de las naves que cargan o descargan en él.

«Cuando los vehículos que circulan en un gran camino o puente, o los buques que navegan en un canal, pagan un derecho proporcional a su peso o capacidad, contribuyen, en tal caso, para la conservación de estas obras públicas, precisamente con una cantidad proporcional al deterioro que ocasionan. Parece casi imposible proveer, de un modo más equitativo, a la conservación de esta clase de obras.

«Por otra parte, el empresario de vehículos o naves no hace más que anticipar el pago de los derechos; porque, quien lo paga, en definitiva, es el consumidor, en los precios de las mercaderías recargados con los gastos de transporte. Sin embargo, como los gastos de conducción disminuyen por medio de estas importantes obras, las mercaderías, apesar de este derecho, llegan a manos del consumidor menos recargadas que ántes de existir el derecho con que se sostienen el canal, puente o camino que han facilitado la movilización de las mercaderías.

«Así, la persona que paga el derecho, gana, en definitiva, si se atiende al empleo que se ha hecho de ese recurso para abaratar las vías de comunicación.

«Parece imposible imaginar un método más equitativo para establecer un impuesto.»

Ad. Blaise, comentando este párrafo, dice que los compatriotas de Smith han seguido fielmente las máximas del gran economista inglés, i que son universalmente reconocidos sus buenos frutos. Tienen, dice, los mejores caminos del mundo; canales mejor construidos i esplotados que cualesquiera otra nación; ninguna tiene todavía puertos tan numerosos, vastos, cómodos, provistos de almacenes de depósitos, dok i de facilidades de todo género. En fin, en ningún pueblo europeo se encontraría una red tan completa, nutrita i abundante de

— 159 —

ferrocarriles, aumentada cada dia con nuevas ramificaciones.

¿Qué ha costado todo esto al contribuyente inglés? Nada; ni un penique. Los caminos, las carreteras construidos, conservados por los distritos o cantones, han sido costeados por las personas que de ellos se sirven en su tráfico. Solo los caminantes de a pie no pagan nada.

Los puertos han sido profundizados, i son conservados por las corporaciones municipales, que cobran un derecho a todas las naves. Los ríos, el Clyde, por ejemplo, impracticable a la navegación de buques de regular calado, ha sido canalizado a costa de las respectivas comunas; ellas los conservan mediante la recaudacion de derechos por su uso. El mismo procedimiento se emplea para el ramo de faros en el alumbrado de las costas.

El Estado, agrega Blaise, es decir, el presupuesto de la Gran Bretaña, no entra por nada en estos gastos. Solo ha concurrido al establecimiento de algunas líneas estratégicas al traves del país de Gales i la Irlanda. Pocas veces i a título de excepciones mui raras, ha prestado algunas cantidades a las municipalidades para sus trabajos públicos; pero ha exigido con rigor el reembolso, hasta pedir la venta forzada. Testigo es el puerto de Tolkstone que ha sido comprado por la compañía South-Eastern Railway, a consecuencia de una ejecucion fiscal.

III

Juan B. Say, de opinion contraria a la de Smith, se expresa en estos términos:

«Me parece que en Inglaterra la opinion se inclina a creer que un edificio público, un puente, canal, etc., que no costean los intereses del capital invertido i los gastos de conservacion, no merecen ser construidos. De aquí se origina una prevencion contra los establecimientos

que no quieren emprender las asociaciones particulares.

«Si, bajo el pretexto de que una obra pública no constea sus gastos e intereses del capital invertido, se determina que sean reembolsados por los habitantes que hacen uso de él, es decir, por medio de peajes u otro derecho análogo, se privaría de sus ventajas a una multitud de personas, i de obtener los frutos que indirectamente se recogen, por medio de su uso, i que multiplicados, durante siglos, habrían producido valores que escapan a todo cálculo; es decir, que se priva a la nación entera de lo que constituye el principal mérito de las empresas i establecimientos públicos.

«Creo que se puede, sin temor, colocar los gastos de vías de comunicación, *con tal que sean juiciosamente concebidos*, entre los que corresponden a la masa común de la nación.»

Mas adelante Say establece que el sistema de Smith no deja nada que desear a sus compatriotas; pero estima la intervención del Estado necesaria en un país como la Francia, «donde los conocimientos industriales son menos comunes; en un país en que los capitales están concentrados en París, i donde las provincias no saben todavía marchar por otro camino que el de la rutina.»

Se ve, pues, que Smith i Say están de acuerdo en la teoría. Su desacuerdo está solo en la apreciación de la peculiaridad de cada país i de su capacidad industrial.

El sistema de Smith es, en teoría, el más equitativo. La Inglaterra por su educación industrial i por su preparación para el *self-gobernement*, se encuentra en condiciones admirables para plantearlo con buen éxito. Allí ha podido dejarse establecido que todos los gastos que no corresponden a un interés general de la nación, deben ser cubiertos por contribuciones locales.

En los países, tales como las naciones sud-americanas, cuya capacidad industrial es casi nula i cuya iniciativa individual no tiene vida, es admisible la necesidad de un

— 161 —

estímulo para los trabajos públicos, la intervencion colectiva del Estado por medio de subvenciones del tesoro nacional, i aun que se emprendan directamente por éste.

Pero, no debe olvidarse que este sistema entraña una violacion de los principios de equidad; por lo tanto, debe tenderse constantemente a emancipar la intervencion del Estado en esta clase de establecimientos públicos, a medida que vayan desarrollándose los conocimientos industriales i la actividad de la iniciativa social.

Encierra todavía otros inconvenientes este sistema.

Esta intervencion constante i sistemática del Estado en los trabajos públicos trae por consecuencia el adormecimiento del espíritu de empresa del pais. Mantiene siempre pendiente el progreso local, de la intervencion del Gobierno central, cuya accion no puede preverlo todo. Convierte a los departamentos mas ricos i viriles en asíduos solicitadores de los favores del Gobierno nacional: favores que no pocas veces se subordinan a la actitud política de cada uno de ellos.

La experiencia de todos los países aconseja que se vaya gradualmente tendiendo a emancipar de la intervencion sistemática del Estado a los trabajos públicos, a medida que se afirme el progreso industrial del país i se haga sentir con vigor la actividad del espíritu público.

La intervencion del Gobierno central debe limitarse a una vijilancia basada en el interes i seguridad jenerales i en la aplicacion de tarifas equitativas.

Corresponde al administrador emplear su actividad en que se mantenga vivo el espíritu público del territorio confiado a su administracion, a fin de que la iniciativa local emancipe los intereses municipales de la tutela de un Gobierno central, organizando recursos para colocar el municipio en situacion de administrar, con independencia, los asuntos esclusivos de su departamento, i que no interesan a la jeneralidad de la nacion.

— 162 —

A estos dos sistemas en que están divididas las naciones respecto a los trabajos públicos se ha dado los nombres siguientes: anglo-sajón, al de Smith; continental-europeo, al de Say.

IV

Pasemos, ahora, a algunas de las condiciones preliminares que deben reunir los trabajos públicos.

La primera es su utilidad, apreciada segun los servicios que va a prestar una obra.

La utilidad de una carretera, de un canal, de un ferrocarril, de una vía fluvial, de una dársena, de un dique, no solo tiene por objeto procurar una economía de gastos, por medio de estas obras que hacen mas fáciles i baratas las operaciones atendidas ántes por los antiguos medios mas rudimentarios i ménos expeditos; sino que se debe atender, mui especialmente, a las nuevas relaciones que permite establecer el ensanche de los actuales, a los nuevos mercados que abre a la produccion nacional el aumento de consumos ocasionado por la baja en los precios i por la abundancia de las provisiones.

Todos estos elementos deben ser esmeradamente estudiados i calculados por los promotores de obras públicas, i comparados escrupulosamente con los gastos i ventajas que van a ocasionar. Si el gasto es superior a las utilidades, la obra debe ser aplazada para una época mas o ménos próxima. Si se tiene a la vista dos proyectos sobre el mismo asunto, no se podria prescindir de dar la preferencia al que cuesta ménos i dé las mismas garantías de buen servicio, o bien al que en igualdad de precios esté mas en armonía con los intereses públicos.

V

Aun cuando sea la utilidad el propósito esencial que debe perseguir toda obra pública, no podria disimularse que no debe atenderse únicamente a que un trabajo sea de utilidad jeneral i que los servicios que va a prestar estén en relacion con los gastos de su construccion.

Antes de emprender una obra, es necesario tener mui en cuenta su oportunidad, la situacion financiera del pais, sus compromisos i sus recursos disponibles.

Descuidar estos antecedentes i circunstancias, seria comprometer, tal vez, mui importantes servicios, correr el riesgo de paralizar otros trabajos en construccion, i tener que atender los gastos con cantidades considerablemente superiores a los presupuestos primitivos.

Los Gobiernos cometan, no pocas veces, la falta de olvidar todas estas previsoras precauciones; i su imprevision da lugar a que los presupuestos se vean recargados con trabajos pendientes durante veintenas de años, i cuya conclusion se va postergando, dia a dia, por falta de recursos, apesar del natural deterioro que sufre la parte construida.

Precepto mui recomendado al administrador público, para salvar estos peligros, es no emprender una obra nueva, miéntras no se llegue a la conclusion de las que están en construccion; i no comprometerse en nuevos trabajos estraordinarios, sino cuando, despues de cubiertos los gastos ordinarios, deje un excedente el Tesoro Nacional. De esta suerte habrán pocas obras en construccion, a la vez; pero se tendrá la seguridad de concluir las con rapidez, disponiendo siempre de recursos abundantes para hacer obras sólidas i bajo una acertada direccion técnica.

El sistema contrario da lugar a que, apénas se entre-

— 164 —

ga al público una empresa, cuando se empiezan a notar los fracasos ocasionados por defectos de construcción o de materiales mal escogidos; o bien, en otros casos, sucede que tres o cuatro grandes obras se encuentran paralizadas por falta de recursos, mientras que los habría habido para la conclusión de una sola de ellas.

Es oportuno tener aquí presente la siguiente opinión de Leroy-Beaulieu:

«Es raro que un Estado que emprende demasiado a la vez; que pretende dirigir el ahorro nacional; que cree tener la misión de emplear todos los capitales nuevos que se van formando en el país, no se deje llevar hasta el derroche; que no pague muy caro lo que puede obtenerse a poca costa, que proporcione siempre el capital a un provecho por venir.

Los países nuevos son especialmente los arrastrados a crisis financieras por su precipitación en emprender prematuramente demasiados trabajos públicos. Estas empresas desordenadas i los empréstitos esteriores para atenderlos son la causa del curso forzoso que reina en la mayor parte de los Estados de la América del Sur, i de la bancarrota a que han sido precipitados varios de esos Estados. En el continente mismo de Europa, uno se podría preguntar, bajo el punto de vista económico si no habría estado en el interés del Austria, la Rusia i la Italia, no decimos retardar indefinidamente sus grandes trabajos públicos, sino haberlos emprendido con más medida. Habrían obtenido una base financiera más sólida; i habrían, sin duda, desde largo tiempo atrás, salido del curso forzoso.”

VI.

La dirección técnica de los trabajos públicos bien poco puede ser auxiliada por los principios generales de la ciencia administrativa; sin embargo, la economía política

— 165 —

establece preceptos que el administrador debe tomar mui en cuenta.

Vamos a tocarlos a la lijera.

Los economistas no aceptan que los trabajos públicos se establezcan con el objeto predominante de satisfacer el orgullo nacional, o para perpetuar la memoria de un ingeniero o arquitecto, de un Ministro o Jefe supremo de la nacion.

Estiman las obras segun su utilidad, los efectos útiles comparados con los capitales absorbidos. No ven mas allá.

No aceptan que, buscando la perfeccion absoluta en cuanto a solidez i duracion, se comprometa un capital mas considerable, sin espectativas de una creciente utilidad, que si se emprendiera una construccion mas simple, con garantías de suficiente solidez i buen servicio.

La ciencia económica condena esas construcciones a imitacion de los romanos, en que se edifica para siglos; en que se consulta legarlas a la posteridad, pero no que los sacrificios impuestos correspondan a su utilidad.

En estos casos los gastos no tienen compensacion con una progresiva utilidad; porque las necesidades atendidas por estos trabajos se modifican, a medida que progresan las ciencias i las artes.

Sucede, por una parte, que las costumbres se trasforman; i por otra, que lo que se cree perfecto en una época, llega, con el tiempo, a quedar mui atras de los últimos inventos i progresos; i por lo tanto, se hace necesario modificarlo.

A este respecto Minard dice lo siguiente:

«¿Qué hacemos de los antígnos edificios construidos hace dos siglos? ¿No estamos obligados a introducir grandes modificaciones, conservando apénas el esqueleto?

«¿No nos hemos visto obligados a ensanchar todos los grandes puentes?

«¿No ha sido necesario suavizar las pendientes

— 166 —

de todos nuestros antiguos caminos, para los vehículos de gran rapidez, i en el interes mejor comprendido del tráfico?

“¿No ha sido necesario ensanchar todas las esclusas de los canales de Briare i de Orleans, abiertos apénas dos siglos há?

“En 1684 Vauban daba 12.60 metros de paso a la gran esclusa de Dunkerque. En 1822 ha sido necesario ensancharla hasta 16 metros, i en el dia no pueden pasar por ella los steamers trasatlánticos. Otro tanto ha sucedido en el Havre.

“Los ferrocarriles, aunque de una época mas reciente han sufrido tan graves modificaciones en su construcción, que se han hecho inútiles los gastos en las construcciones primitivas.

“En fin, las construcciones públicas destinadas a dar ensanche a la riqueza nacional se hacen ménos onerosas modificándolas i renovando su solidez, a medida que prestan sus servicios, que dándoles primitivamente una gran solidez mui dispendiosa.

“Cuando se construyó el canal del Centro, el trabajo de albañilería se ejecutó con parsimonia, i amenudo los materiales tomados en el mismo lugar, por economía, éran de mala calidad. Esto dió lugar a la necesidad de reconstruir una gran parte de la obra de mano, despues de veinte años. Estas refacciones se ejecutaron con excelentes materiales trasportados a bajo precio por el mismo canal. Las mismas construcciones ejecutadas tan sólidamente, al principio, habrían costado cuatro veces mas.

“Un caso análogo ha pasado con el canal de Erie en los Estados Unidos. Primitivamente de pequeñas dimensiones, con puentes-acueductos de madera o piedra de mala calidad, fué reconstruido, mas tarde, dándole un ancho doble i mayor profundidad, empleando materiales sólidos i durables. Este mejoramiento costó 125 millones

que no habria podido ser costeado desde el principio, i ha aumentado en grande escala las entradas de esta empresa.”

A estas opiniones debe agregarse que el comercio i la industria no permanecen estacionarios, sino que, en periodos de tiempo no mui largos, sufren alternativas de consideracion, a las cuales se hallan ligadas las grandes construcciones. Por consiguiente, es un acto de cordura no comprometer formidables capitales en construcciones que, a la vuelta de algunas decenas de años, se hacen insuficientes para corresponder a la constante amplitud en que se desenvuelve el progreso de las naciones.

Así, no es cordura construir, a todo costo, un edificio de duracion secular destinado para exposiciones, cuando hai la seguridad de que ese edificio, a la vuelta de veinte años, será insuficiente para contener una exposicion de las producciones del injenio humano. Por lo menos, es necesario que su construccion primitiva sea adaptable a ensanchamientos o anexos sucesivos.

Por otra parte, la experiencia enseña que la abundancia de capitales aumenta a la par de la civilizacion, i que baja el interes del dinero. Hai, por lo tanto, conveniencia en no gravar a las jeneraciones venideras con el importe de obras construidas por medio de empréstitos, cuya amortizacion e intereses serán relativamente subidos para dentro de veinte años, a no ser que se deje abierta la puerta para las conversiones sucesivas de la deuda.

Entre los ingleses está admitido, como un precepto económico-administrativo, que el costo de la construccion i conservacion de los ferrocarriles forma la base de los precios del trasporte.

Si los gastos son mui fuertes, las tarifas serán inaceptables para el movimiento de una gran parte de los pasajeros i mercaderías; se hará un uso mui limitado del ferrocarril; no será de gran utilidad al comercio, i los

— 168 —

capitales en él invertidos producirán una escasa renta a los empresarios.

VII.

Las opiniones que acabamos de manifestar, no quieren decir, de ningun modo, que por escapar a las construcciones de una duracion innecesariamente secular, se caiga en el defecto opuesto de otras tan débiles i de malos materiales, que no correspondan al objeto de prestar sus servicios durante veinte, cuarenta años o mas.

Así, en la construccion de un malecon, de un puente, no debe admitirse economía, a fin de evitar que el embate de las olas o la corriente fluvial destruyan los muros o socaven los cimientos.

En estas obras, ante todo, hai que consultar la seguridad; por consiguiente, sus condiciones de solidez no obedecen, como en otras, a propósitos de mera vanidad u ostentacion nacionales, sino al mui positivo de dar condiciones de seguridad a una obra, cuya destrucción, por la sola accion de los elementos naturales, puede entrañar serios peligros i ocasionar perjuicios notables por la suspension de sus servicios.

Conviene que el administrador no se deje arrastrar sistemáticamente por el propósito de no emprender otros trabajos que aquellos que pueden ser ejecutados con abundancia de recursos, para reunir solidez, comodidad i larga duracion.

En las poblaciones nuevas, en aquellas improvisadas por el rápido desarrollo de alguna industria o explotación de alguna riqueza natural, es indispensable atender a las primeras necesidades del momento, de un modo provvisorio, reservando las obras definitivas para despues de estar instalado un servicio provisional.

Así lo han comprendido los norte-americanos al instalar sus nuevas poblaciones en las praderas.

— 169 —

Jonveaux, (en Los Estados Unidos de la América del Norte, páj. 52) se expresa en estos términos:

«Los puentes están construidos de una manera primitiva; los troncos de árboles tendidos de una a otra orilla, enlazados por tablas que apénas se tiene cuidado de sujetar: hé ahí las frágiles construcciones sobre las que los americanos no temen lanzar pesadas diligencias, tiradas por cuatro o seis caballos; su ancho no excede de dos metros i no tienen barandillas. La menor detencion, el mas leve paso en falso, el menor cambio de direccion en la linea recta, espondrian a los pasajeros a una muerte segura; pero la destreza es increible. Apénas ha habido tiempo para oir, no siqüi cierto temor, el crujido de las tablas, cuando ya se está en tierra firme.»

Pero aquello es solo provisorio, para atender las necesidades de los primeros momentos en poblaciones cuya actividad no puede sentirse comprometida por falta de elementos de movilizacion.

Esas vías primitivas de comunicacion no se perpetúan, como en los pueblos donde domina la indolencia en la administracion local i en la iniciativa individual.

Esas construcciones primitivas son arrastradas por la ráfaga de una vertiginosa actividad industrial.

Así, el mismo Jonveaux refiere que la población de Chicago, instalada con tan provisionas vías de comunicacion, quince años despues, tenia un gran canal que la comunicaba con los ríos Illinois i Mississippi, con los lagos i con el Atlántico, i ademas se unia con una inmensa red de tres mil leguas de ferrocarriles, en comunicacion con los grandes centros del Este i del Sur.

Las construcciones ligeras son una necesidad para atender las primeras exigencias de poblaciones improvisadas, o en las cuales su actividad no está en relacion con grandes elementos de movilizacion; pero se debe huir del peligro de que la incuria administrativa o del

espíritu local, dén un carácter definitivo a aquellas vías defectuosas, inseguras, completamente inadecuadas e insuficientes para el desarrollo adquirido por la población.

VIII.

Nos resta ocuparnos de los monumentos públicos.

Hemos hablado ántes de que el Estado tiene obligación de atender la construccion de edificios destinados para la administracion de justicia, la representacion nacional, escuelas, cuarteles, iglesias, cárceles, oficinas administrativas, hospitales, bibliotecas, museos, etc. Cuando estos edificios tienen grandes proporciones i son construidos con arte, con cierta magnificencia, se les llama monumentos públicos.

Hai una tendencia vulgar a elojar a los gobiernos que fascinan a la multitud con estas obras brillantes, en que despliega sus alas el jenio de los artistas i arquitectos.

Veamos como piensan sobre esta materia los economistas i los hombres de administracion.

Los preceptos indicados por éstos, para este género de construcciones, son que estas obras sean proporcionadas, en cuanto a su número i magnificencia, al objeto a que se les destina i a los recursos disponibles.

Si los edificios públicos no corresponden en número a las necesidades de la administracion; si no están convenientemente instalados, los servicios públicos se resentirian de esta falta; así como, si son de pobre apariencia i de un estilo mezquino, comparados con los edificios industriales, seria censurable que las construcciones del Estado no se mantuvieran a una altura, por lo menos igual a la de los edificios particulares.

En tal caso hai conveniencia en aumentar los recursos destinados a este objeto.

¿Cuál será el límite de este aumento? ¿Daría un go-

— 171 —

biero pruebas de sabiduría administrativa multiplicando inconsideradamente los monumentos públicos, haciendo abstracción de toda economía para darles un aspecto fastuoso?

El administrador debe tener presente que, si los edificios públicos son mas numerosos i estensos que las exigencias reales del servicio, se incurre en un exceso de gastos que a nadie aprovecha. Será un capital improductivo i una obra supérflua, cuya conservación impone sacrificios infructuosos.

Por otra parte, si los edificios del Estado sobrepasan notablemente en suntuosidad a los de los particulares; si los gobiernos no subordinan estos gastos al estado de la fortuna pública; si construyen palacios de mármol, allí donde los habitantes levantan modestas habitaciones para la familia, la prodigalidad del gobierno sería un mal ejemplo que estaría tentando a los particulares a imitar el esplendor de los edificios públicos i a comprometerse en construcciones incompatibles con los recursos de cada uno.

Existe una proporción equitativa, que el administrador no debe olvidar, entre el esplendor de los edificios públicos, por una parte, i las necesidades i recursos de la nación, por otra. Desgraciadamente, esta proporción suele ser puesta en olvido con no poca frecuencia.

Los gobiernos sienten, jeneralmente, una irresistible propensión a las construcciones monumentales. Esta tendencia tiene estímulos que la agujonean: ya sea el deseo de inmortalizar los actos de un gobierno; ya el de colocarse a un nivel igual al de las naciones vecinas, que, mediante sus riquezas, levantan obras monumentales.

¿Hai en esto cordura?—Indudablemente que no.

En primer lugar, el mejor medio de ser respetados por nuestros vecinos, es haciendo un uso moderado i atinado de nuestros recursos, para aparecer siempre ante ellos,

— 172 —

fuertes i ricos, no por la ostentacion, sino por poseer rentas suficientes, no solo para cubrir nuestros gastos ordinarios, sino para disponer en cualquier momento de recursos extraordinarios para hacer frente a las emergencias en que pudiera comprometerse la independencia nacional o el honor de la patria.

En segundo lugar, hai que advertir que se conserva con trabajo el nombre de los soberanos que mandaron construir las pirámides de Ejipto i otras maravillas ejecutadas con la sangre i las fatigas de los pueblos; mientras tanto, el mundo está lleno con los nombres de los bienhechores de la humanidad, que no han dejado mas huellas que las morales. Mas conocido es el nombre del autor del Quijote, i el del autor de la Araucana, que el de los monarcas que mandaron construir en España el Escorial i la Alhambra; i no menos conocidos son los nombres de Montesquieu, Franklin i Voltaire, que los de los reyes a quienes se debe la construccion del Louvre i del palacio de Fontenaibleau.

Hai quienes defienden el empleo fastuoso de capitales improductivos en construcciones monumentales, como un medio de dar trabajo abundante a los obreros.

Pero esto nos presenta el asunto solo por un lado de la medalla, como dice Bastiat. Por el reverso están los obreros a quienes se les quita el trabajo, por medio del recargo del impuesto, para pagar la construccion de obras destinadas a ofrecer trabajo a los artesanos i arquitectos.

Tambien se sostiene que el Estado debe construir edificios majestuosos con el objeto de fomentar las bellas artes i perfeccionar el buen gusto nacional.

Es algo inaceptable que las bellas artes sean otra cosa que un objeto de lujo para los países de medianos recursos; por consiguiente, su fomento, bajo el patrocinio oficial del gobierno, debe reservarse para aquella época en que la riqueza nacional haya tomado un desarrollo tan

— 173 —

importante, que, despues de cubierto su presupuesto ordinario, pueda distraer, desahogadamente, algunas fuertes sumas en la construccion de obras monumentales, en las cuales encuentre un campo de ensayos el jenio artístico, cultivado en las escuelas especiales.

En resúmen, la construccion de edificios i monumentos públicos debe corresponder, por su número, i por su extension i magnificencia, a las exigencias del servicio público de cada pais i a la importancia de las rentas nacionales.

Las obras monumentales son objetos de lujo que las naciones deben permitirse, cuando las contribuciones, sin ser pesadas, despues de cubrir los gastos ordinarios, dejan una superabundancia de recursos que no son reclamados urgentemente por obras reproductivas o de utilidad.

Seria, pues, una locura contratar un empréstito para construir un palacio, un teatro grandioso; como lo seria tambien invertir el impuesto en soberbios monumentos, cuando faltan escuelas, hospitales i cárceles; i tambien lo seria construir un suntuoso hospital dè medio millon de pesos de valor, cuando podrian haberse edificado cinco, de valor de cien mil pesos cada uno, i con capacidad para cinco veces mas enfermos.

La norma es construir para las necesidades del pais i segun sus recursos, dejando completamente en olvido toda consideracion de ostentacion nacional i de perpetuar la memoria del arquitecto o administrador público.

IX.

Concluiremos este capítulo con algunas indicaciones generales respecto a la forma como debe contratarse la construccion de los trabajos i monumentos públicos, i a las medidas de vijilancia que debe emplear la adminis-

— 174 —

tracion para su conservacion, impidiendo que los daños, primitivamente pequeños, tomen proporciones notables, por falta de reparaciones oportunas.

La ejecucion de los trabajos públicos debe darse siempre en adjudicacion por concurso, i no por contratos en que puede influir el favor, o en que no se toman las precauciones necesarias para obtener los mas bajos precios, i las mejores garantías de solidez i rapidez en la ejecucion de la obra.

A estas ventajas, reune la adjudicacion pública la de dejar el campo libre a la industria de todos los interesados; de evitar cierta emulacion que influye en el perfeccionamiento de la industria nacional; de facilitar la pronta realizacion de los trabajos i de cerrar la puerta a todas las exigencias del favoritismo i a todas las tentaciones de los manejos incorrectos.

Es este, ademas, el único medio como puede el administrador quedar completamente a cubierto de las inculpaciones de la maledicencia, i con el cual puede presentar testimonios irrecusables de la pureza de sus actos.

Pero no basta que la construccion esté contratada en licitacion pública; que se haya exigido fianzas i establecido muchas cláusulas en garantía del fiel cumplimiento de lo contratado.

Es indispensable que el administrador público despliegue todo su celo en vijilar el cumplimiento exacto del contrato; en exigir que se cumplan todas sus cláusulas; que se empleen materiales de buena calidad; que los trabajos sean hechos con esmero i solidez; que se empleen obreros inteligentes i que las operaciones marchen con la celeridad convenida.

Sin esta vijilancia, no tendrá importancia ninguna la licitacion pública. Indudablemente que habría podido ofrecer precios mas bajos el empresario que anticipadamente hubiere contado con la seguridad o expecta-

— 175 —

tiva de que no se le exijiria el cumplimiento estricto de lo convenido.

Esta condescendencia de parte del administrador público no solo seria un engaño a los industriales que, confiados en la seriedad de los actos administrativos, habrian acudido a tomar participacion en la licitacion, sino que seria tambien una verdadera defraudacion de los intereses del Estado, i de un carácter que se prestaria para juzgar al funcionario público mezclado con una participacion ilícita en el negocio.

Apénas necesitamos advertir que ántes de ser propuestos a la licitacion los trabajos públicos de importancia, deben haber sido formados sus planos i presupuestos, por injenieros, arquitectos u otros especialistas, que la autoridad administrativa debe contar como auxiliares, para fijar con toda claridad las condiciones a los proponentes, a fin de evitar apreciaciones equivocadas i ulte- riores dificultades, tan comunes en esta clase de asun- tos.

X.

Materia de grave importancia es la conservacion de las empresas, establecimientos i monumentos públicos.

No es raro ver que obras construidas a costa de grandes sacrificios son descuidadas, o que, sin ser descuidadas, se estiman como mui dispendiosos los gastos exigidos para una esmerada conservacion. Bajo tal impresion, se desatiende toda reparacion menuda, i no se mira con interes sino las grandes reparaciones costosísimas, i cuando ya la obra se resiente en su solidez, a causa del debilitamiento ocasionado por sus deterioros.

No pocas veces ocurre que las construcciones se destruyen completamente, por no haber atendido con oportunidad reparaciones primitivamente insignificantes.

Corresponde al administrador desplegar todo su celo

— 176 —

para tener oportuno conocimiento de los deterioros que sufren las obras públicas, para atender, sin demora, las composturas que necesitan. Bajo este aspecto, se imponen mui preferentemente a su atención los puentes, malecones, muelles, acueductos, caminos i todas aquellas obras destinadas a una clase de servicio de tal actividad, que el pequeño deterioro de un dia, en pocos mas, toma grandes proporciones.

Los gastos en estas oportunas reparaciones son verdaderas economías, mui acreedoras a ser atendidas siempre con verdadera prodigalidad; porque es una plaga para un país cuando llega a dominar en él aquella incuria administrativa que, en medio de la mas apática indiferencia, deja que obras construidas a costa de sacrificios i que prestan importantes servicios, vayan gradualmente destruyéndose, por falta de una vijilancia celosa que se ocupe de hacer reparar oportunamente todos los daños parciales.

CAPITULO XV

FERROCARRILES, TELEGRAFOS I CORREOS.

- I. Corresponde o no al Estado acometer las empresas de ferrocarriles.—Quejas contra la gran diversidad de tarifas i sistema de explotacion de las compagnias particulares en Alemania.—Que clase de ferrocarriles hai conveniencia en que permanezcan en manos del Estado.—¿Los monopolios deben darse al Estado o a compagnias particulares? II. Construcciones del Estado i las de las compagnias.—Opinion de Augusto Chérot.—Estudios de Miguel Chevalier i de Audigarde.—III. Comparacion entre las explotaciones del Estado i los particulares.—Coeficiente de explotacion.—Estudios de Baum en Alemania.—Dificultades para hacer una apreciacion exacta de la comparacion.—Coeficiente de explotacion económicamente satisfactorio.—Relacion entre las entradas i gastos de los ferrocarriles de varios países.—IV. Tarifas.—Juicio de Miguel Chevalier sobre las rebajas de tarifas.—V. Situacion actual de los ferrocarriles de varias naciones.—VI. Correos.—Deben ser servidos por el Estado.—VII. ¿Debe tener este servicio el carácter de un impuesto?—Opinion del jeneral Grant.—Cuál es la renta líquida estimada como satisfactoria.—VIII. El *peppypostage* de la gran Bretaña.—Efectos beneficos de la rebaja de tarifas.—No estan en armonia con el rendimiento de la renta.—Estudio en Inglaterra, Bélgica, Austria i Francia.—IX. Tarifas postales de los principales países i sus reformas.—X. Carácter social i no fiscal del servicio de correos.—Relacion de sus gastos con sus entradas en la mayor parte de las naciones.—XI. Telégrafo.—Su explotacion está entregada, en parte muy notable, a la industria privada.—Las rebajas a las tarifas han correspondido a un aumento de renta.—Relacion entre las entradas i gastos en varias naciones.—Influencia del telégrafo en los intereses generales de la sociedad.—XII. Cuadro jeneral de los ferrocarriles, telégrafos i correos de todas las naciones.

I

Aun cuando estos ramos forman parte del capítulo precedente, hemos creido conveniente tratarlos por separado, tomando en cuenta las especiales condiciones de su administracion o explotacion.

— 178 —

Volvemos a encontrarnos aquí con la cuestión de los trabajos públicos que deben o pueden ser convenientemente emprendidos i esplotados por el Estado.

En esta materia hai gran diverjencia de opiniones respecto de los ferrocarriles.

Se ha dicho que allí donde las vías férreas no pueden ser construidas sino con el auxilio de subvenciones o garantías del Estado, seria mas sencillo que éste se encargara de la construcción.

Se ha hecho valer los reclamos de los comerciantes de aquellos países, cuya red de ferrocarriles está fraccionada en numerosas compañías. Estas quejas han sido muy vivas en Alemania, contra la diversidad de tarifas i complicada administración de las setenta compañías con diversos equipos i sistemas de explotación.

Aquello, según Wagner, es una Babel que solo el Estado podría hacer entrar por las vías racionales de una explotación uniforme.

A estas razones se oponen otras no menos sólidas, por los contendores.

Se dice que la misma diversidad de regímenes, ocasionada indudablemente a inconvenientes, no carece de ventajas: puede producir la competencia muchas mejoras de que es incapaz el monopolio.

Fuera de este punto de vista, hai consideraciones que no son de orden administrativo ni económico, pero sí de cierta importancia política que parecen ser decisivas respecto de la inconveniencia que entraña la explotación de todos los ferrocarriles por el Estado.

Por regla general, debe tenerse presente que es perjudicial sobre cargar de responsabilidad del Estado, i dar lugar a un extraordinario acrecentamiento de los empleados públicos.

Es mortificante para la administración pública ser el blanco constante de las recriminaciones por la falta de equidad en las tarifas, por el tratamiento de los pasaje-

ros i mercaderías, por la falta de esmero en el movimiento de los trenes i en la adquisicion de equipo i elementos de traccion conforme a los últimos progresos. Esto da lugar a que aumente el número de los descontentos con la accion del Gobierno, los cuales de por sí, son ordinariamente numerosos en aquellos países, cuya administracion obedece a un sistema de centralismo, que centraliza tambien contra el Gobierno todas las malas voluntades producidas por la jestion de los intereses locales.

Habria tambien una imprudencia, espuesta a malos resultados económicos i políticos en el hecho de aumentar, a tan crecido número, los empleados dependientes del Gobierno central.

Segun *L' Economiste Français* del 19 de junio de 1875 los empleados de los ferrocarriles del Reino Unido de la Gran Bretaña, en esa fecha, alcanzaban a 274,535. Es probable que ahora pasen de trescientos mil.

Hai tambien que tomar en cuenta que la administracion de una explotacion esclusivamente industrial i de un carácter técnico, como lo es la de los ferrocarriles, está muy lejos de obedecer a un sistema sencillo de servicios, como los correos i telégrafos.

Sin entregar en manos del Estado el monopolio de los ferrocarriles, puede haber conveniencia en que conserve aquellos que tenga en sus manos i los que convenga adquirir para formar una red estratégica que, por su topografia, dé gran facilidad a la rapidez de los movimientos militares para atender a la defensa del territorio nacional.

II

Cuestión de gran importancia es apreciar si la construcción i explotación de los ferrocarriles imponen mayor o menor gasto en manos del Estado, que en las de los particulares.

— 180 —

Son estas empresas tan complejas, que no sin serias dificultades se puede hacer una comparacion rigorosa entre dos líneas.

Wagner ha observado que en Prusia las construcciones fiscales i las particulares difieren mui poco en su costo. Las primeras cuestan 551,970 thalers, i las segundos 552,905 la milla alemana, aproximativamente 276 mil fr. por kilómetro, o sea 55,200 pesos.

En Rusia hai quejas del costo de las líneas particulares; miéntras tanto se ha alabado el poco costo de los ferrocarriles fiscales construidos en el sur del Imperio.

Augusto Chérot, en su obra *Las grandes compañías de ferrocarriles de 1877*, emite el siguiente juicio:

«Es cierto que los injenieros del Estado no pagan mas caro el metro cúbico de terraplen, el kilogramo de rieles, el metro cúbico de albañilería. Pueden aun obtener de los empresarios, en razon del crédito del Estado, ciertas concesiones que aquellos no otorgan a los particulares de una solvencia ménos segura. Pero esto no forma mas que un elemento secundario en el costo jeneral. El reproche que se les hace de construir mui caro, tiene un significado diferente, mui fundado i que exije algunas esplicaciones.

«Si se analizan los elementos del costo de nuestros ferrocarriles, segun el procedimiento oficial de nuestras oficinas de injenieros, se reconocerá que han sido arreglados por el tipo de un programa tradicional que siempre ha estado encerrado en límites estrechos.

«Largos alineamientos, curvas de gran radio, gradienes insensibles, rieles pesados, construcciones confortables, si no elegantes o de lujo, obras de arte, puentes, viaductos, túneles que dan cierta celebridad al injeniero.

“Todo esto cuesta mui caro i debe evitarse, i puede hacerse fácilmente, salvo casos escepcionales, en las construcciones de ferrocarriles de segunda clase, en los cuales nada tienen que ver con las grandes velocidades

los pesados convoyes destinados a recojer las mas pequeñas menudencias del tráfico i a trasportarlas al mas bajo precio.

“Los alineamientos rectos imponen amenudo suplementos considerables de terraplenes i obras de arte.

“Las curvas de gran radio exijen la prolongacion del trayecto para los terraplenes i la vía.

“Las gradientes débiles obligan la construccion de considerables terraplenes.

“Los rieles pesados son inútiles, cuando los convoyes no son tan grandes, que exijan locomotoras de gran peso,

“Las construcciones para la esplotacion deben sujetarse a lo estrictamente necesario. El buen sentido i el ejemplo de los otros países lo indican.

“En cuanto a los viaductos, túneles, etc., deben ser descartados con entusiasmo—la palabra no es bastante expresiva—salvo los casos de necesidad absoluta i de menos gasto constatado.

“En fin, la cuestión de los trazados domina a todas las demás. Un trazado muy satisfactorio, bajo el punto de vista técnico, puede ser detestable bajo el punto de vista de la esplotacion económica. La sagacidad del capital interesado será siempre—i con mucho—el mejor guía para hacer una buena elección.

“¿Puede esperarse de los ingenieros del Estado que introduzcan tales reformas en un programa oficial, i el sacrificio de sus tradiciones i de las de la administración? I al contrario ¿no está de manifiesto que es de la iniciativa privada, responsable de la esplotacion, de quien se puede i debe esperar esas reformas? *La construcción responsable de la esplotacion.* Esta es la llave del problema. Se puede afirmar enérgicamente que la verdadera solución de la construcción económica de un ferrocarril no puede encontrarse, sino en la combinación que hace el constructor responsable de la esplotacion e interesado en ella. Nos parece que esto salta a la vista.

— 182 —

“En otra parte hemos hablado del costo exorbitante de los ferrocarriles de las grandes compañías garantidas por el Estado. La construcción es obra de los ingenieros del Estado. Por otra parte, estas compañías ¿no están, en realidad desinteresadas en el resultado de la explotación, por el hecho de tener un producto líquido garantido por el Estado?

“La iniciativa privada, donde ha construido con lealtad, inteligencia i responsabilidad, lo ha hecho a precios inferiores a las construcciones fiscales o de compañías garantidas. Así, el Ministerio de obras públicas ha presupuestado 220,000 fr. por kilómetro (sin comprender el material sobrante) para los ferrocarriles regionales; mientras tanto, la iniciativa privada—siempre con la condición de ser responsable de la explotación—se halla en aptitud de construir por 150 a 160,000 fr. el kilómetro.”

Cazeneuve dice que el precio de 220,000 fr. por kilómetro corresponde a una doble vía. (*Les Chemins de fer français*, 1877.)

Las construcciones por las grandes compañías tiene también sus impugnadores.

Miguel Chevalier refiere que las compañías inglesas han construido sus ferrocarriles con un costo que, en la mayoría de los casos, ha excedido de 800,000 fr. por kilómetro, ocasionado por el error de no admitir curvas de menos de 500 metros de radio i de limitar a una cifra muy baja el máximo de sus gradientes, lo cual las obligó a ahondar los valles, perforar las montañas i construir viaductos, al lado de los cuales serían miniaturas los más famosos de los romanos.

El mismo Chevalier agrega que los ferrocarriles del Estado en Alemania no han costado más de 200,000 fr. por kilómetro, i que las construcciones libres de los Estados Unidos, apesar de ser allí el doble más cara la obra de mano, no han costado más de 111,000 fr. por kilómetro, término medio.

— 188 —

Audigarne cita el caso del ferrocarril entre Lóndres i Birmingham, cuyo presupuesto fué avaliado por el mismo Jorje Stephenson, en 60 millones de francos i su costo definitivo fué de 148 millones; i la entrada anual calculada solo en 250,000 fr. pasó de dos millones i medio.

Esto indica que la ciencia no puede todavía decir dogmáticamente que la construccion de los ferrocarriles, por cuenta del Estado, "es un grave error económico."

IV

Cuestion tan importante como la anterior es el paralelo entre las esplotaciones particulares i las fiscales, para determinar cual es económicamente mas ventajosa.

A este respecto la estadística da cifras que precisan satisfactoriamente la cuestión.

La produccion neta de los ferrocarriles se aprecia ordinariamente por dos expresiones numéricas: una que determina el tanto por ciento producido por el capital invertido; otra que manifiesta el tanto por ciento de sus gastos, comparado con el producto bruto. Esto es lo que se ha llamado, en el lenguaje técnico de los ferrocarriles, el coeficiente de la esplotacion, que no es otra cosa sino la relacion en que están las entradas con los gastos, expresado a razon de tanto por ciento. Así, si un ferrocarril da, en un mes una entrada de \$ 300,000 i tiene \$ 200,000 de gasto, el coeficiente de su esplotacion será 66.66 por 100.

Nos bastará tomar en cuenta estos dos datos para comparar las esplotaciones privadas de las fiscales.

Baum, en su estudio comparativo de los ferrocarriles del Estado con los de las Compañías, en 1877, da los siguientes datos, respecto de los ferrocarriles de Alemania i Austria-Hungria, tomando el coeficiente i el interes

— 184 —

medio producido en los siete años contados desde 1867 a 1872 inclusives.

FERROCARRILES DEL ESTADO

NACIONES	P. % DE GASTO SOBRE LA RENTA BRUTA.	P. % DE INTERES SOBRE EL CAPITAL INVERTIDO.
Alemania.....	61.70	4.74
Austria-Hungria .	61.30	4.03

FERROCARRILES PARTICULARES.

Alemania.....	58.50	5.87
Austria-Hungria .	40.60	6.01

Leroy-Beaulieu dice que, en 1876, las líneas del Estado en Bélgica tuvieron un gasto (coeficiente de explotacion) de 63 por ciento, miéntras que el de las líneas privadas llegó solo a 58,67 por 100.

Estas cifras no pueden tomarse como absolutamente decisivas, porque son tan complejos los elementos que componen cada línea de ferrocarriles, que es muy difícil, estimando solo su producción, determinar cuál es administrado con habilidad económica, desde que no solo ha de tenerse presente el costo de construcción i el del material rodante, sino la importancia de los lugares que recorre la línea, las gradiéntes del camino, la clase de carga i pasajeros, la abundancia constante de carga o por períodos intermitentes, &.

Para formar una comparación bien fundada sería necesario hacer que la explotación de una misma línea pase sucesivamente de los manos del Estado a las de los particulares.

No se debe echar en olvido que en muchas explotaciones del Estado no se tome nota en su contabilidad de los

— 185 —

empleados civiles i militares que viajan sin pagar pasaje i de la gran cantidad de mercaderias fiscales, cuyos fletes no aparecen como parte de su produccion.

Por otra parte, los particulares acometen ordinariamente aquellas empresas que por su condicion dan garantias de poderse hacer, sin dificultad, una buena administracion económica; mientras que el Estado toma a su cargo aquellas en que los resultados de la esplotacion son dudosos i en que mas que el lucro, se busca un elemento de desarrollo para la riqueza nacional, cruzando muchas veces despoblados cuyo porvenir está en la esplotacion a pura perdida de los ferrocarriles fiscales.

Las tarifas de las compagnías particulares son invariabilmente calculadas para sacar el mayor provecho posible. No sucede lo mismo con los ferrocarriles del Estado, cuyo propósito especial no es hacer una ganancia, sino únicamente obtener el interes corriente del dinero con su correspondiente amortizacion. Conseguido ésto, se bajan los tarifas para abaratar los acarreos. Tal es lo que pasa en Bélgica.

Debe tenerse presente, ademas, que entre las mismas esplotaciones de diversos Estados hai diferencias muy marcadas. El *Economiste Français* del 12 de diciembre de 1874 dice que los ferrocarriles del Imperio Aleman, en la Alsacia-Lorena, en 1873, tuviéron un gasto de 90 por 100; mientras que el gasto de los ferrocarriles análogos de la Francia no pasó de 60 por 100.

En la Inglaterra i Estados Unidos no hai ferrocarriles del Estado para hacer una comparacion con los particulares.

Los datos que acabamos de apuntar, son suficientes para formarse un juicio de las dificultades que presenta el complejo problema de resolver, de un modo absoluto, si es mas ventajosa la esplotacion particular o la del Estado.

No trepidaríamos un momento en decir que las venta-

— 186 —

jás están de parte de la esplotación particular, si se conviniera en prescindir del sacrificio que hacen las explotaciones del Estado de una parte de sus intereses o conveniencias, para dedicarlas al fomento de los intereses generales del país, que piden acarreos baratos para llevar sus productos, a bajo precio, a los mercados muy lejanos.

Tanto para los ferrocarriles particulares como para los fiscales, se estima como satisfactoriamente ventajoso un coeficiente de explotación que no excede de 50 por 100.

He aquí algunos datos sobre las entradas i gastos de los ferrocarriles en algunos países:

RELACION entre las entradas i los gastos de los ferrocarriles de varios países.

N.º de orden	NACIONES	AÑOS	ENTRADAS	GASTOS	% TANTO POR
1	Suiza.....	1881	\$ 14.000,000	\$ 6.300,000	45
2	Paises Bajos.....	1883	» 750,000	» 870,000	49
3	Inglaterra FF.CC. particulares	1882	» 346.000,000	» 180.000,000	52
4	Chile	1883	» 5.586,000	» 3.047,000	54
5	Rusia, FF.CC. fiscales	1881	» 10.000,000	» 5.500,000	55
6	Bélgica.....	1882	» 24.000,000	» 15.000,000	62
6	Estados Unidos de la América del Norte, ferrocarriles particulares	1881	» 725.000,000	» 448.000,000	62
7	Italia	1883	» 38.000,000	» 27.000,000	71
8	Rusia, FF.CC. particulares..	1881	» 150.000,000	» 109.000,000	72
9	Prusia.....	1883	» 130.000,000	» 95.000,000	78
10	Dinamarca	1883	» 3.500,000	» 2.700,000	77
11	República Arjentina.....	1883	» 1.357,000	» 1.102,000	82
12	Brasil	1881	» 6.500,000	» 6.700,000	Pérdida.

V.

Cuestión de muy grave importancia en el servicio de los ferrocarriles es la determinación de las tarifas para el valor de fletes i pasajes.

Después de muy detenidos estudios, se ha llegado a adoptar, casi de un modo general en Europa, términos aproximados a las tarifas siguientes:

PASAJEROS.

Primera clase, fr. 0.10.—Segunda clase, fr. 0.075.—Tercera clase, fr. 0.055, por kilómetro i por cabeza.

CARGA.

Por kilómetro i tonelada: 1.^a clase. fr. 0.16.—2.^a clase, fr. 0.14.—3.^a clase, fr. 0.10.

La regla general es que a medida que se alargan las distancias, las tarifas (que toman entonces el nombre de diferenciales), decrecen por cada quintal métrico i en cada kilómetro.

Es entendido que estas tarifas son las adoptadas para la generalidad de los ferrocarriles que tienen muchos puntos de analogía en su explotación económica.

Los que se encuentran en una situación especial, exigen tarifas especiales.

La rebaja en las tarifas produce generalmente un aumento en el acarreo, siempre que la cultura i la producción del país sean susceptibles de un aumento en la movilización de pasajeros i de mercaderías, por el simple hecho de abaratar los acarreos.

— 188 —

Bajo este aspecto, un error de apreciacion puede dar lugar a pérdidas de consideracion.

Mui cuerda estimamos la siguiente opinion de Miguel Chevalier: «Para que la rebaja en las tarifas de un ferrocarril surta el efecto de aumentar el tráfico, es necesario que se efectúe en un país, cuya constitucion social sea tal, que la clase que puede cambiar frecuentemente de residencia, i que tiene gusto por ello i los medios para verificarlo, sea numerosa; i que una produccion abundante pueda proporcionar una gran cantidad de objetos a las empresas de acarreo. En una palabra, la hipótesis de que una rebaja en las tarifas sea correspondida por un gran aumento de pasajeros i mercaderías, no es probable sino en aquellos países donde existe mucha población i muchos capitales. Si, en efecto, no existiese una gran cantidad de personas con los medios de viajar, fuera de las que se sirven del ferrocarril con las tarifas vigentes, i muchas mercaderías esperando una salida barata; o, por lo menos, si no existen los medios de producir esta clase de mercaderías, ¿cómo podrian los ferrocarriles, bajando los precios, aumentar sus acarreos?

«Para ser mas precisos, dirémos que el éxito en el abaratamiento de las tarifas exige, como condicion absoluta, no solamente una población numerosa, sino animada de ese espíritu de iniciativa que es uno de los atributos de la libertad. Exige, no solo la existencia de grandes capitales en la sociedad, sino tambien la reparticion de la riqueza, que da, a una gran cantidad de jente, libre acceso a cierto bienestar.”

VI.

El paralelo de los ferrocarriles con las vías fluviales i marítimas de comunicacion ha sido un estudio lleno de vivísimo interes en países que tienen grandes canales, co-

— 189 —

mo en los Estados Unidos; pero esta materia nos arrastraría a un estudio especial, ajeno a los límites que le hemos asignado a esta obra.

Concluirémos el estudio de los ferrocarriles con una breve noticia de la condicion en que se encuentra su sistema de esplotacion en los principales paises, segun apuntes tomados de Baum.

En Bélgica los ferrocarriles del Estado constituyen la red mas importante del pais. Están comprometidos en la lucha con el «Gran-Central Belga» que pertenece a una compañía privada.

El gran ducado de Baden i el reino de Wurtemberg no poseen ferrocarriles del Estado.

En Baviera todos los ferrocarriles pertenecen al Estado. Este ha rescatado, hace poco (1877), las líneas de la Compañía del Este bávaro, despues de haber sostenido durante varios años, una competencia estrema, obligándolo a bajar las tarifas, a disminuir su renta líquida, con el objeto de obtener el rescate en condiciones favorables.

En la Alemania del Norte los ferrocarriles del Estado i los de las compañías particulares se desenvuelven en iguales condiciones. Allí tambien la tendencia, no de la opinion pública, sino de la administracion, es de precipitar activamente el rescate de las vías férreas existentes en poder de compañías particulares.

En Sajonia i en Italia, el rescate por el Estado, de los ferrocarriles particulares, está a la orden del dia, i se ha dado ya principio a su ejecucion.

Austria poseia, en 1854, una red bastante estensa de ferrocarriles fiscales que fué vendida, en esa época, a sociedades privadas. Desde entonces el Estado, en Austria-Hungría, hasta estos últimos tiempos, no tenia otros que los de Hungría. En los últimos años, 1874, 1875 i 1876 se han construido algunos por cuenta fiscal.

Holanda posee ferrocarriles del Estado, pero ha esca-

— 190 —

pado a la regla jeneral de toda la Europa, i ha entregado la esplotacion de sus líneas a una compañía particular.

Francia e Inglaterra no han tomado hasta ahora (1877) nada mas que una parte insignificante en la discusion de ferrocarriles fiscales i particulares. Todas las líneas pertenecen a particulares. En las discusiones del Congreso se ha hablado de que el Estado rescate por su cuenta las líneas particulares; pero el pais no ha manifestado interes en el asunto.

En Francia, el Ministerio de obras públicas ha hablado de construir 16,000 kilómetros por cuenta del Estado, construcción que gravaría al país con una anualidad de 340 millones de francos, durante 30 años.

En ese mismo país, el Estado paga anualmente 40 millones de francos por garantía de intereses a las compañías particulares, i está empeñado, respecto de éstas, para rescatar las líneas particulares; para el Estado, por medio de anualidades, en la gruesa suma de 2,325 millones de francos.

Los Estados Unidos de Norte América no tienen un centavo de compromiso con los particulares; i sus líneas férreas, en el año 1881, alcanzaban a 150,746 kilómetros; mientras que las de la Francia llegaban solo a 27,419.

Tal es la situación jeneral de los ferrocarriles en los países mas notables del mundo.

VII.

Al tratar de los correos, la primera cuestión que se nos presenta es la siguiente:

¿Hai conveniencia en que el Estado tenga a su cargo el servicio de los correos?

No han faltado economistas que, dominados por el principio jeneral de la libre concurrencia i de que el Estado es un mal industrial, hayan sostenido que los co-

— 191 —

correos deben entregarse a la industria libre. Pero son muy pocos los que piensan así.

Efectivamente, hay condiciones necesarias a un buen servicio de correos, tales como la rapidez, la garantía del secreto i su estension en todo el territorio, que se escapan a las conveniencias i seguridad de una explotacion de interes privado:

Un industrial no tendría los medios de dar unidad al servicio en toda la estension de una gran nación, i no encontraria, en muchos casos, conveniente a sus intereses mantener la comunicacion postal con pequeñas poblaciones que no alcanzarian a cubrir los gastos. Este servicio, a pura perdida, solo puede hacerlo el Estado, buscando, no el lucro en cada sección del país, sino los medios de dar elementos de vida a aquellas localidades en que la riqueza pública no tiene un fácil desarrollo, i necesita de un auxiliar generoso que la empuje con recursos que no están al alcance de las localidades de escasa actividad.

Para que la acción individual pudiera darle unidad al servicio de los correos en toda una nación, sería necesario concederle un monopolio; i es cosa considerada en la categoría de un axioma económico, que, cuando no es posible la libre concurrencia en una industria i se hace necesario el monopolio, es mas conveniente atribuirlo al Estado, que no a compañías privadas.

VIII.

Reconocida la conveniencia de que el Estado tenga bajo su administración el servicio de los correos, se presenta la cuestión de la forma en que debe exijirse del público la retribución de este servicio; i si aquella debe limitarse a cubrir los gastos, o debe tomar el carácter de

— 192 —

un impuesto, destinado a concurrir a los gastos generales del servicio público.

Todas las naciones, exceptuando a los Estados Unidos de Norte América, le han dado al servicio de correos el carácter de un impuesto; i muchas de ellas no se han contentado con obtener un beneficio moderado de 20 o 25 por ciento sobre los gastos, sino que, segun datos de Leroy-Beaulieu, hasta no há mucho, la Inglaterra i la Francia obtenian un beneficio de 500 a 700 por ciento. En 1878 produjo 150 por ciento en Inglaterra.

La mayor parte de las naciones se alucinaban con las facilidades de percepcion que ofrece este impuesto, i dejándose llevar solo por el interes fiscal, ponian en olvido los intereses de la cultura moral del pueblo, el desenvolvimiento de la riqueza pública i el perfeccionamiento intelectual de la humanidad, cuyo vehículo son las comunicaciones postales, calificadas por la política progresiva del jeneral Grant, con estas palabras: «Para la escuela libre, el correo es el mas gran instructor del pueblo.»

Tan importantes intereses, i especialmente el bienestar de las clases menesterosas, exigen que las tarifas de correos sean moderadas, no pasando en cosa notable de los gastos para cubrir su servicio.

En atencion a estas consideraciones, se ha convenido jeneralmente en darle a los correos, ántes que el carácter de un impuesto fiscal, mas bien el de un servicio social de mui vital importancia para los intereses industriales, para las satisfacciones morales de las familias i para el cultivo intelectual de la humanidad.

Se ha convenido, eu términos generales, que se debe estimar como mui satisfactorio para el Estado un beneficio de 50 por ciento sobre los gastos del ramo de correos, tomándose en cuenta que en esos gastos no se incluye el interes correspondiente al valor de los edificios ocupados en su servicio.

— 198 —

IX.

La gran influencia social de la baratura de las tarifas postales podemos estudiarla en el resultado que, en diversos países, han dado las reformas de este servicio.

Hasta el año 1839 las cartas simples, de media onza de peso, (15 gramos i medio) pagaban, en el Reino Unido de la Gran Bretaña, $7\frac{1}{2}$ peniques (18 $\frac{1}{2}$ centavos). En esa fecha Rowland-Hill inició la reforma conocida con el nombre de *penny-postage*, por haberse bajado a un penique la tarifa de cada carta. El resultado para el próximo año fué el siguiente:

En 1839 a $7\frac{1}{2}$ peniques	76 millones de cartas
En 1840 a un penique	169 " "

Hasta 1854 la tarifa postal de Francia era de 25 céntimos. En esa fecha se bajó a 20 céntimos, i dió el resultado siguiente:

En 1854 a 25 céntimos	185 millones de cartas
En 1855 a 20 céntimos	233 " "

No puede presentarse mas palpable la inmensa influencia que las tarifas postales tienen en el desarrollo de todos los intereses humanos.

Pero hai que observar que, en las grandes rebajas de estas tarifas, el interés fiscal no corre parejas con el interés social. Así, en el caso de Inglaterra, el resultado fué el siguiente:

En 1839 ántes de la reforma	2.390,763 £
En 1840 despues de la reforma	1.359,466 £

Disminucion	1.031,297
-------------------	-----------

La renta de correos no tomó el nivel de 1839 sino después de 23 años, dejando en el tesoro nacional una disminución total de diez i seis millones de libras esterlinas.

Esto no quiere decir que el tesoro nacional haya sufrido efectivamente esta disminución; porque el extraordinario aumento de comunicaciones efectuado por la rebaja de tarifa, ha debido producir un gran acrecentamiento de la riqueza pública, que por miles de medios indirectos concurre a aumentar las rentas nacionales.

Decimos esto solamente como una referencia a aquellas opiniones que creen, en absoluto, que toda rebaja de impuesto significa un mayor consumo, que aumenta su producido; lo cual es cierto, respecto a las rentas fiscales, siempre que no se considere aisladamente a un fenómeno económico, sino en los efectos indirectos de que es susceptible la relación armónica en que se encuentran eslabonados todos los intereses sociales.

Estimamos importante el siguiente estudio que en el *Economiste Français* de 1877 ha publicado M. de Toville, respecto a la influencia fiscal i económica que la rebaja de tarifas postales ha producido en diversos países.

En Inglaterra, en 1840, una rebaja de 750 por ciento dió, en un año, un aumento de circulación de 120 por 100, i una disminución para el tesoro de 40 por 100.

En Bélgica, en 1870, una rebaja de 33 por 100 aumentó la circulación en 20 por 100 i disminuyó su renta en 20 por 100.

En Austria, en 1866, la rebaja de 28 por ciento aumentó la circulación en 12 por ciento i disminuyó la renta en 20 por ciento.

En Francia, en 1854, una rebaja de 20 por ciento aumentó la circulación en 17 por ciento i disminuyó la renta en 7 por ciento.

En Francia, en 1878, una rebaja de 40 por ciento dió un aumento de circulación de 22 por ciento, i una disminución de renta de 29 por ciento.

— 195 —

Estos datos pueden servir de precedentes para hacer una apreciacion inductiva de los efectos probables de una reforma en las tarifas postales.

X.

Vamos a dar una breve noticia de las reformas operadas en las tarifas de los paises mas notables.

La reforma mas atrevida ha sido la llamada *penny-postage* en Inglaterra.

Los antiguos $7\frac{1}{2}$ peniques, por carta, se redujeron a *un penique*. Es una rebaja de 750 por ciento.

Los espléndidos efectos de esta gran rebaja de tarifas tuvieron una influencia mui benéfica en varias naciones.

La Francia, despues de muchas fluctuaciones entre 20 i 25 céntimos, en 1878 redujo los 25 céntimos a 15.

En Alemania la tarifa es de $12\frac{1}{2}$ céntimos.

En España, 24 maravedís (cinco centavos).

En Rusia, 10 copecks (8 centavos.)

Suecia, Noruega i Dinamarca tienen las tarifas alemanas.

En Italia 0.20 de lira (4 centavos.)

En los Estados Unidos, tres centavos por una distancia de 4827 kilómetros, i seis centavos por una distancia mas larga, cualquiera que sea.

XI.

Materia de importantes estudios es el valor que debe alcanzar la esplotacion económica de los correos.

En Inglaterra los gastos son del 50 por ciento del producto bruto. Como por cada carta se cobra $2\frac{1}{2}$ centavos, quiere decir que la conducción de cada una cuesta $1\frac{1}{4}$ centavos.

Esta esplotacion se considera jeneralmente digna de tomarse como norma por las demas naciones.

En Francia, ántes de la última reforma de las tarifas, en 1876, el gasto era de 44 por ciento, sin contar la sub-

— 196 —

vencion a los trasportes marítimos. Contando ésta, la cifra aumenta a 65 por ciento sobre la produccion en bruto.

En otro tiempo, en la mayor parte de las naciones se procuraba un gran rendimiento del ramo de correos, considerándosele siempre bajo el solo aspecto de un impuesto fiscal, en el cual la administracion no estaba llamada a manifestar mas habilidad que la de aumentar su rendimiento para el tesoro nacional.

Hoy se ha comprendido el verdadero rol del Estado, en esta materia, en un sentido aproximado al que le atribuyen los yankees.

Para la jeneralidad de las naciones, ha dejado ya de ser el correo un mero instrumento de la exaccion de un gravámen, para tomar el elevado carácter de uno de los mas poderosos ajentes para hacer entrar a todos los intereses i sentimientos humanos en la fecunda actividad de la fraternidad de relaciones i del comercio intelectual, cultivado por el cambio constante de ideas, por medio de la palabra escrita, lanzada diariamente por todos los ámbitos del mundo.

RELACION entre las entradas i gastos de los correos en varios países.

N.º de orden	NACIONES.	AÑOS	ENTRADAS	GASTOS	TANTO POR %
1	Inglaterra.....	1883	\$ 36.000,000	\$ 19.000,000	52.7
2	Bélgica.....	1882	2.500,000	1.560,000	62
3	Francia	1881	25.000,000	16.000,000	64
4	Paises Bajos	1882	2.800,000	1.600,000	69
5	España.....	1880	2.000,000	1.500,000	75
6	Chile.....	1884	420,000	320,000	76
7	Austria	1883	10.000,000	8.000,000	80
8	Suiza.....	1882	3.000,000	2.500,000	83
9	Italia	1883	7.000,000	6.000,000	85
10	República Arjentina.....	1882	425,000	384,000	90 (1)
11	Est. Unidos de América del Norte.....	1882	20.900,000	20.200,000	96
	Dinamarca.....	1883	1.000,000	1.000,000
	Noruega.....	1882	460,000	460,000
	Suecia.....	1883	1.300,000	1.300,000
	Brasil.....	1882	700,000	850,000	pérdida

(1) El presupuesto para 1883 asigna al ramo de correos i telégrafos \$ 900000 de entradas i \$ 971000 de gastos. Pérdida \$ 71000.

XII.

El telégrafo es el gran auxiliar de las comunicaciones postales, i puede decirse que ha llegado a ser su complemento obligado.

Este servicio ha tenido un carácter mas acentuado de industria libre, que el de los correos, aun cuando en muchos países constituye un monopolio fiscal.

En Estados Unidos el ramo telegráfico es una explotación libre. En Inglaterra tambien lo era; pero por la lei

— 198 —

de 31 de julio de 1868 se ha autorizado al Gobierno para comprar todas las líneas particulares.

Hai otros paises en que el Gobierno tiene bajo su administracion i como propiedad del Estado, las mas importantes líneas, pero sin constituir monopolio, dejando completa libertad a la industria privada.

Este sistema es el mas conveniente, así como lo es tambien en los ferrocarriles. La competencia de los particulares mejora los servicios prestados por el Estado, i entrando éste en la libre concurrencia, pierde su carácter de esplotador privilejiado.

Se ha observado en Inglaterra que, despues de adquiridas las líneas particulares, han desaparecido las ganancias, i que la esplotacion fiscal da mas bien una perdida; pero es mui probable que no se haya tomado en cuenta el valor correspondiente a los despachos oficiales.

Las rebajas de tarifas telegráficas han producido fenómenos distintos a los de los correos.

Hemos visto que a una baja en las tarifas postales, ha correspondido un aumento de circulacion i una disminucion de la renta. En los telégrafos corresponde un aumento de circulacion i de renta.

Así, en Francia, hasta 1877, la tarifa telegráfica habia sido de 1 fr. 40 c. por veinte palabras. En ese año se rebajó a 5 céntimos por palabra, no debiendo bajar ningun telegrama del precio de 50 céntimos. El resultado fué el siguiente, con la tarifa reformada:

En 1878, tarifa de cinco céntimos	fr. 21.120,000
En 1877, tarifa de 1. fr. 40 c....	" 19.509,000
Aumento	fr. 1.611,000

Las entradas i gastos de las principales naciones, en el ramo de telégrafos, son como sigue:

RELACION entre las entradas i gastos de los telégrafos de varios países.

N.º de orden	NACIONES	AÑOS	ENTRADAS	GASTOS	% TANTO POR
1	Estados Unidos - América del Norte.....	1883	17.000,000	1.000,0000	58
2	Austria.....	1883	2.700,000	1.700,000	63
3	Italia	1883	2.100,000	1.800,000	85
4	Inglaterra	1883	8.500,000	7.500,000	88
	Suiza.....	1882	500,000	440,000	88
	Brasil	1881	350,000	700,000	pérdida
	Bélgica	1882	500,000	700,000	pérdida
	Chile	1884	187,000	240,000	pérdida
	Dinamarca.....	1883	200,000	230,000	pérdida
	España.....	1880	650,000	1.000,000	pérdida
	Fraucia	1881	6.000,000	6.400,000	pérdida
	Nornega.....	1883	250,000	250,000
	Paises Bajos.....	1883	500,000	700,000	pérdida
	República Arjentina.....	1882	215,000	217,000	pérdida
	Suecia	1883	330,000	330,000

XIII

El servicio telegráfico, en manos del Estado, no debe considerarse como una esplotacion con el carácter de un impuesto destinado a figurar en las rentas nacionales.

Su carácter dominante es el de una de las potencias mas vigorosas para empujar el progreso humano.

Bajo el punto de vista moral, es inmena su influencia que, con la rapidez del rayo, comunica los mas grandes inventos i las mas adelantadas teorías a todos los paises del mundo.

Bajo el punto de vista económico, acorta las distancias; abarata las comunicaciones; pone en contacto inmediato

— 200 —

a las grandes especulaciones al traves de miles de lenguas; establece cierta solidaridad entre los grandes establecimientos de crédito, i entre todos los mercados, por medio de la comunicacion diaria de sus operaciones.

La politica i la estratejia militar encuentran en el telégrafo el mas precioso ajente de actividad, para obrar con rapidez i concentrar todas las operaciones de un extenso territorio en una sola mano.

La administracion encuentra los medios de reunir recursos en mui variadas direcciones, en casos de incendio, de inundacion, de tempestades que abrazan una gran zona. Encuentra, en el telégrafo, el medio mas rápido de perseguir a los criminales, i el único resorte capaz de sobreponerse al vapor para gobernar el movimiento de los trenes en los ferrocarriles i de evitar sus desastrosos accidentes.

El teléfono, comunicacion verbal de la palabra, sin intermediar signos especiales, es un desarrollo del telégrafo, que hasta ahora tiene uso en distancias relativamente cortas, i del cual hace uso la administracion pública, hasta hoy, solo para comunicar, dentro de una misma ciudad, los establecimientos que mas relaciones tienen entre sí. Es de mui notable importancia para la comunicacion instantánea de los cuarteles de policía, cárceles, cuarteles de bomberos.

XIV

Vamos a poner término a este capítulo con un cuadro jeneral del número de kilómetros de ferrocarril i líneas telegráficas i del número de oficinas postales que, hasta el año de 1883, habia en las principales naciones del mundo, segun los datos publicados por el almanaque Gottá de 1884.

— 201 —

RELACION de los ferrocarriles, telégrafos i número de oficinas de correos en las principales naciones del mundo.

NACIONES	AÑOS	FERRO-CARRILES Kilómetros de vía	TELÉGRAFOS Kilómetros de línea	CORREOS Número de oficinas
Alemania.....	82	35,500	74,313	12,548
Austria-Hungria.....	82	19,785	38,114	6,848
Bélgica.....	82	4,293	5,831	872
Dinamarca.....	82	1,770	3,653	186
España	82	9,810	16,667	2,635
Francia	82	28,804	75,091	6,324
Gran Bretaña	82	29,619	42,961	15,406
Grecia	82	73	4,667	213
Italia.....	82	8,775	27,613	3,540
Noruega.....	82	1,524	7,574	963
Paises Bajos	82	2,022	4,182	1,290
Portugal.....	82	1,673	4,670	974
Rusia	82	22,890	4,750	93,981
Suecia	82	6,305	8,373	1,867
Sniza	82	2,682	6,744	804
América del Norte (E. U.)...	82	168,677	230,375	46,231
Arjentina.....	82	2,811	10,772
Bolivia.....	82	?	290	?
Brasil	82	4,865	7,419	1,610
Chile	82	1,855	8,943	370
Colombia	82	174	2,960	?
Méjico	83	4,654	19,746	836
Perú	78	2,510	2,211	300
Turquia	82	1,432	27,497	429
China	81	?	1,510	?
Japon.....	82	217	6,323	5,169

CAPITULO XVI.

AGRICULTURA, COMERCIO E INDUSTRIA.

I. Influencia de la administracion en la agricultura, comercio e industria.—II. Influencia sobre las razas, del clima, la legislacion i las instituciones sociales.—Opiniones de Montesquieu, de Volney i Mirabeau.—III. Preocupaciones que perturban el desarrollo de la agricultura, industria i comercio.—Participacion de la administracion en el fomento de la agricultura.—IV. Industria manufacturera.—Su influencia sobre la agricultura.—V. Comercio.—Su influencia en la movilizacion de los productos de la agricultura e industria.—Comercio interior i exterior.—Participacion de la autoridad en su reglamentacion.—Asociaciones que sirven de auxiliares para el fomento de estos ramos.—VI. El lujo.—Dificultad de calificarlo.—Opiniones de Mao Culoch i J. B. Say.—La influencia de la administracion debe hacerse sentir por el ejemplo.

I.

Las causas de la prosperidad de una nacion se derivan, sin duda, en gran parte, de la legislacion; pero no son del todo extrañas a la influencia de una buena administracion.

Allí donde la poblacion no está abatida por privilegios; donde las leyes están en armonía con el espontáneo desarrollo de la humanidad; donde el gobierno asegura la tranquilidad i el bienestar social, allí la poblacion, toma un importante crecimiento por su cantidad i cualidades.

Por consiguiente, todo lo que tiende a asegurar ese bienestar, a facilitar las primeras necesidades de la vida, a mejorar la condicion de los alimentos, a proporcionar-

— 203 —

le los medios para asegurar la educacion de la familia, a prevenir los peligros i enfermedades orijinadas de la insalubridad del suelo, del aire o de las aguas, a facilitar las comunicaciones i movilizacion de los productos,—forman la materia predilecta de los estudios del administrador.

Las necesidades empujan a la especie humana a desplegar, mas o menos actividad, para obtener del clima, los medios para su existencia; sin embargo, una buena administracion puede, hasta cierto punto, correjir los vicios del clima i hacer menos sensible la diferencia con las comarcas mas favorecidas.

II.

En el dia no está ya tan universalmente admitida la teoría del ilustre autor del *Espríitu de las leyes* sobre la influencia del clima en las razas, para que no falte quien, contra esa opinion de tanta autoridad, se permita creer que la posicion geográfica i el clima no tienen una influencia tan decisiva sobre el carácter i las costumbres nacionales, para que no puedan ser modificadas por las leyes, la civilizacion i la administracion pública.

Las leyes, dice Bonnin, forman el carácter i las costumbres; la posicion geográfica determina los hábitos domésticos; pero su influencia se aumenta o debilita con los cambios de opinion, operados, ya por la accion de la civilizacion i el progreso de las ciencias, ya por los acontecimientos políticos o militares que modifican la dirección de las cosas i de los espíritus.

Volney, en su *Viaje al Egipto i a la Siria*, dice: «Es necesario reconocer razones mas jenerales i mas eficaces que la naturaleza del suelo: estas son las instituciones sociales. Hé aquí los verdaderos reguladores de la actividad o inercia de los individuos i de las naciones. Estas

— 204 —

son las que, limitando o aumentando las necesidades, estrechan o dan expansion a la actividad humana.»

Mirabeau decia: «No son las grandes posesiones territoriales, ni las riquezas naturales, lo único que constituye el poder de las naciones. Los principios de administracion, la lejislacion, el comercio i muchas otras instituciones puramente humanas, son otros tantos resortes, casi tan poderosos como las riquezas naturales.»

De estos elementos que, fuera del clima, la naturaleza del suelo i la situacion geográfica, influyen en la prosperidad de las naciones, el mas importante es la cultura, que no se calcula solamente por los cuadros estadísticos de la produccion i de la importacion, sino que debe ser considerada con relacion a los progresos de la humanidad; i el uso que de éstos se hace, puede servir para determinar las fuerzas i recursos del Estado.

III.

El conocimiento de los productos del cultivo conduce al de la industria i comercio.

Las libertades que la lei acuerda al comercio e industria deben ser ampliamente favorecidas por el administrador, de suerte que, en la práctica, ningun entorpecimiento de detalle, en su ejecucion, debe contrariar el espíritu liberal de las leyes.

Entre las diversas causas que pueden entorpecer los progresos de la agricultura, el comercio i la industria, se puede contar la disposicion de los espíritus. El orgullo del nacimiento, las preocupaciones de rango, han sido, durante largos años, un obstáculo serio para los progresos de la industria, agricultura i comercio, cuya profesion ha sido juzgada, durante muchos siglos, como una especie de envilecimiento; i por consiguiente, se veian alejados de ellas, por el orgullo o las preocupaciones, los mas importantes capitales.

Desprendida la opinion pública de esas erradas apreciaciones, la lei ha hecho desaparecer todos los obstáculos relativos a la subdivision de la propiedad, a su trasmision, a la igual reparticion de las herencias; i estima honrosas las profesiones de agricultor, comerciante, industrial; porque todas ellas concurren con sus brazos i sus intelijencias a constituir la riqueza i el poder del Estado.

Sea que se considere la agricultura como industria o como un negocio, siempre están los agricultores, como agentes de ella, sujetos a la accion administrativa.

Como medio de alimentacion, la agricultura interesa a la sociedad entera; i bajo este aspecto queda sometida al imperio de las leyes adminisirativas, dictadas para asegurar la subsistencia de los habitantes, ya sea fomentando la produccion territorial, ya protegiendo la libertad mercantil i facilitando el intercambio nacional.

Considerada como industria, la agricultura comprende los diversos cultivos del suelo i las inmediatas transformaciones operadas en sus frutos. Bajo este aspecto, la accion de la administracion debe sentirse menos como actos de imperio, que como influencia de la propaganda i del fomento, por medio de la enseñanza i del ejemplo.

Para este objeto los medios adecuados son las publicaciones agrícolas, las escuelas de agricultura i agronomía, las granjas modelos o quintas normales, es decir, campos especiales de aplicacion, donde se ensayan los métodos mas adelantados, los instrumentos i máquinas de nueva invencion, i el cultivo de plantas i forrajes exóticos.

Una vez que el agricultor cambia sus productos i los entrega al consumo público, la agricultura toma el carácter de comercio i cae bajo el imperio de las leyes i reglamentos administrativos, ya sea en lo relativo a las subsistencias públicas, a los mercados o ferias, ya sobre los medios de facilitar los trasportes,

IV.

La industria manufacturera es la aplicación del trabajo i la elaboración de cualquier objeto útil al consumo del hombre. Bajo este aspecto comprende las artes i los oficios.

Por el concurso de la industria, el hombre satisface sus necesidades i se procura el bienestar de la vida con los goces que la acompañan.

Es ella la que pulimenta i transforma los productos de los cultivos, de la pesca, de las minas; los apropiá a los usos de la sociedad i a las especulaciones mercantiles.

La acción administrativa sobre la industria i sus agentes comprende las medidas conservadoras, la policía de las fábricas perjudiciales a la salubridad pública o expuestas a peligros de incendio, los estímulos por medio de privilejos exclusivos o primas.

La administración pública considera a la industria relacionada con reglas generales i particulares.

Las generales son aquellas que determinan las relaciones industriales con el interés público i la riqueza nacional.

Las particulares son peculiares a ciertas manufacturas, fábricas o talleres, tales como la inspección de peritos, las marcas de fábrica i las de los objetos de oro o plata, las reglas para evitar incendios o daño a la salud pública.

V.

El comercio es una consecuencia derivada de las producciones agrícolas e industriales. Su objeto es cambiar los productos i trasportarlos de un punto a otro, por los medios mas rápidos i económicos.

La industria es por naturaleza sedentaria. Sin el co-

mercio, sus productos se quedarían en el mismo lugar de su producción. Es éste el que se encarga de trasportarlos a los mercados en que se pueden obtener precios más ventajosos.

Considerado el comercio en sus relaciones con la prosperidad jeneral, es el objeto de las leyes administrativas. Los comerciantes están sujetos a estas leyes, como miembros del Estado, cuyo modo de ser interesa a toda la sociedad; pero no lo están como agentes del comercio en la parte relativa a sus contratos particulares, rejidos esclusivamente por los códigos civil i de comercio.

El comercio limitado a efectuar ventas en el territorio nacional se llama *interior*; i toma el nombre de *esterior* cuando las mercaderías pasan las fronteras.

Este último se divide en *continental* i *marítimo*.

Estas dos divisiones no constituyen, cada una por su lado, un régimen diverso de disposiciones administrativas.

El comercio interior tiene sus reglas peculiares que lo diferencian del esterior, prescindiendo de que sea continental o marítimo.

El comercio, en jeneral, tiene por objeto el trasporte i cambio de productos retirados de la agricultura e industria. Las personas i cosas comerciales están sujetas a la administracion; pero no se debe confundir, en esta acción, lo que está fuera del dominio administrativo, tal como el cambio, los bancos; porque la administracion no interviene en los actos personales, sino en cuanto éstos se relacionan con el bienestar i prosperidad jenerales.

En los mismos intereses del comercio, que son del resorte administrativo, hai actos que no le están sometidos, porque solo se refieren al interes privado. Así, las bolsas comerciales están sujetas a la inspección administrativa, en cuanto a su policía; pero son independientes de la administración pública en todo lo concerniente

— 208 —

a los negocios tratados en ellas; i los bancos no admiten, ordinariamente, mas vigilancia que sobre su emisión, reservas metálicas i trasferencias de acciones.

El administrador debe ser bastante perspicaz para distinguir esta línea de demarcación entre la jurisdicción administrativa i la judicial, para no molestar al comercio con una intrusión oficiosa i perjudicial, i evitar conflictos con la administración judicial.

No podría el administrador por sí solo, reunir todos los conocimientos necesarios para influir en el desarrollo i mejoramiento del comercio, agricultura e industria. Para llenar este objeto, necesita rodearse de los hombres que son una especialidad en cada uno de estos ramos.

Con este concurso puede rectificar sus propias opiniones, según las luces de los hombres más versados en cada materia; i, aprovechando las advertencias más cuerdas e ilustradas, convertirse en un verdadero regulador de todo lo que puede aprovechar al bienestar jeneral.

Con este objeto es que se organizan cámaras o consejos de comercio, agricultura e industria.

Sin echar en olvido que el conocimiento de las leyes i reglamentos sobre esta materia es esencial en el administrador, llamámos su atención a que sus medios de acción favoritos, en este terreno, son la influencia moral para impulsar el fomento de estos grandes intereses por los medios de enseñanza i propaganda que ya dejámos indicados.

VI.

Mucho se ha escrito, en favor i en contra, respecto a la influencia benéfica o dañosa que el lujo ejerce en la industria i comercio.

No corresponde a nuestros propósitos debatir aquí es-

— 209 —

ta importante cuestión económica, que, después de haber tenido en su favor a los economistas del siglo pasado, parece tener ahora en contra a la generalidad de los economistas de nuestra época.

Solo nos proponemos investigar cual es la participación que en esta materia se puede permitir al administrador.

Para esto necesitaríamos, ante todo, calificar, lo que es el lujo: cuestión compleja, relativa de varias circunstancias de lugar, de tiempo i de recursos, sobre la cual no han podido ponerse de acuerdo los economistas.

Unos califican al lujo como el *uso de lo supérfluo*; otros, por el *uso de objetos costosos*. Pero no es posible dar una definición absoluta, independiente de las relaciones de tiempo, lugar i recursos.

Como ejemplo de lo difícil que es determinar cual es lo supérfluo en cada época, Mac-Culoch nos cita lo siguiente: «Hai pocos artículos estimados mas indispensables que la camisa; siu embargo, la tradicion conserva el ejemplo de haber sido condenado un individuo a la vergüenza pública, por haberse atrevido a usar ese *objeto de lujo*.»

Estos antecedentes demuestran el peligro que en volvería la intervención de la autoridad pública sobre esta materia; por lo tanto, debe ésta limitarse a influir moralmente con su ejemplo; i que no suceda lo que Plutarco dice de César, quien, a la vez que había mandado perseguir el lujo i ordenaba a sus soldados que retiraran de las mesas las viandas prohibidas, daba un gran banquete que importaba cien millones de sextercios, o sea 21 millones de francos.

«Las personas, ha dicho J. B. Say, con mucha razon, que por su elevada posición administrativa, o por sus talentos, propagan el gusto por el lujo, conspiran contra la felicidad de las naciones.»

— 210 —

Es, pues, con su ejemplo que el administrador debe corregir los funestos efectos de la inmoderada pasión del lujo, tan perniciosa para aquellas sociedades en que la vanidad arrastra a la jente de modestos recursos a hacer gastos incompatibles con su situación económica.

Esto mismo que se dice de los individuos, es aplicable a los Estados, con la diferencia de que, en este caso, debe ser activa e directa la acción del administrador, para no permitir que los recursos obtenidos penosamente del impuesto, se consuman en gastos improductivos, de vanidad nacional, con lo cual no solo se da una inversión anti-económica al impuesto, sino que se empuja a la sociedad sobre una vía ruinosa; porque el ejemplo de los gastos inconsiderados del Estado provoca un movimiento análogo en la fortuna de los particulares.



CAPITULO XVII.

CONTRIBUCIONES.

I.—Obligacion de pagar contribuciones.—Opinión de Estrada.—II. Las cuatro reglas de Adam Smith.—Proporción con los haberes de cada uno.—Generalidad del impuesto.—Certeza respecto de sus cuotas.—Plazos fijos para la recaudación.—Gastos para su percepción.—III. Formación del rol de contribuyentes.—Reclamos.—Redacción de las leyes sobre impuestos.—IV. Recaudación por arrendamiento.—Percepción directa por los agentes fiscales.—Control de las oficinas intervadoras.—Personal para la recaudación.—Impuestos en forma de monopolio.—V. Inversión del impuesto.—Su proporción con las necesidades del país.—VI. Contabilidad administrativa.—Garantías y responsabilidad de los empleados.—Contabilidad municipal.—VII. Autoridad que establece el impuesto.—Trabajo forzado en obras públicas.

I.

De todas las relaciones entre el Estado y los ciudadanos, se cuentan entre las más importantes aquellas en que éstos son considerados como contribuyentes, es decir, como individuos que tienen la obligación de erogar una parte proporcional de sus haberes para el sostenimiento del Estado y de sus servicios de interés general.

Esta obligación se deduce, como dice Estrada de que «no puede haber nación sin gobierno; y como todos los individuos que lo forman, igualmente que los numerosos agentes que él emplea, están ocupados en el servicio público, es necesaria una renta para subvenir a la manten-

— 212 —

cion de todos ellos, en razon de la importancia de sus servicios, de sus talentos, de la confianza que deben inspirar, i de los sacrificios que se les exige.)

Esta renta nacional para pagar los servicios públicos es cubierta por el impuesto, cuya teoría corresponde a la economía política. A la administracion le tocan la formacion de sus roles i las reglas para su percepcion e inversion.

Estudiarémos, sin embargo, a la lijera, las condiciones esenciales a que debe obedecer todo impuesto.

II.

Smith ha determinado cuatro reglas que hasta hoy estiman los economistas como el guía mas seguro para imponerlas, de modo que sean lo menos onerosas a los pueblos, i lo mas productivas al erario nacional.

Hélas aquí:

Primera.—«Los súbditos de un Estado, en cuanto sea posible, deben contribuir para los gastos públicos con proporcion a sus facultades, o lo que es igual, con proporcion a los ingresos permanentes que logran bajo la protección del gobierno. Los gastos públicos son, respecto a los contribuyentes, como los gastos de la administracion de un gran fundo respecto a los inquilinos que lo pagan con proporcion a los beneficios que reportan de sus arriendos. En la observancia o inobservancia de esta regla consiste la igualdad o desigualdad de las contribuciones. Téngase entendido, de una vez por todos, que cualquier sistema de contribuciones que, en último resultado, recaiga solo sobre una de las tres fuentes de que puede tomarse, la renta de la tierra, la renta del capital i la renta del trabajo, es necesariamente desigual, por la razon de quedar exentas las otras dos.

Segunda.—«La contribucion que cada individuo debe

pagar, ha de ser fija i reconocida. El tiempo del pago, el modo del pago i la cantidad del pago, todo debe ser claro, no solo para el contribuyente, sino tambien para los demas individuos de la sociedad. Cuando no es así, el que ha de pagar la contribucion está mas o menos expuesto a la arbitrariedad del recaudador, que puede agravar la carga sobre el contribuyente, o forzarle a que redima la vejacion con dádivas o servicios personales. La incertidumbre de la contribucion fomenta la insolencia de los exactores, i favorece la corrupcion de una clase de hombres que de suyo no es bien quista. La certeza de lo que cada individuo debe pagar es de tal importancia, que a mi parecer, segun lo acredita la experiencia de todos los paises, la gran desigualdad en las contribuciones no es un mal tan grave, como la menor incertidumbre o duda acerca de lo que se debe pagar.»

Tercera.—«Toda contribucion se debe cobrar en el tiempo i modo mas oportunos. Una contribucion establecida sobre la renta de la tierra o de las casas, i recaudada cuando el contribuyente cobra la renta, se recauda en la ocasion mas oportuna para que éste pueda pagar con el menor sacrificio. Las contribuciones que se establecen sobre objetos de lujo i se pagan por el consumidor en el momento de la compra, se recaudan del modo ménos incómodo para el que las paga; pues las satisface poco a poco, segun va comprando los artículos recargados. Ademas, tiene la ventaja de eximirse de ellas, dejando de comprar los artículos recargados. De consiguiente, no puede seguirse un perjuicio notable.»

Cuarta.—«Toda contribucion debe arreglarse de manera que la diferencia entre lo desembolsado por los contribuyentes i lo ingresado en el erario, sea la menor posible. Una contribucion puede ser tal que haga desembolsar a los contribuyentes una cantidad mucho mayor que la ingresada al erario, o mantenerla fuera de él mas tiempo del necesario. Esto puede suceder de los cuatro

— 214 —

modos siguientes:—Primero, cuando, para recaudarla, son necesarios muchos empleados, cuyos salarios importen tanto, como la mayor parte de la contribucion, o cuyas concusiones sean otra contribucion impuesta al pueblo.—Segundo, cuando obstruye la industria del pais i desalienta a los naturales, retrayéndoles de trabajos en que pudieran ocuparse muchos de ellos.—Tercero, cuando las confiscaciones i multas en que incurren los individuos que tratan de evadir el pago de la contribucion, puedan arruinar mil fortunas i causar a la sociedad un perjuicio inmenso, privándola de la utilidad que resultaría del empleo de la riqueza confiscada. Un recargo mui alto es un poderoso incentivo para el contrabando, pues a proporcion de la gravedad de las penas impuestas, es la ganancia del contrabandista. Una lei semejante cs contraria a todos los principios de justicia: crea primero la tentacion, i en seguida la castiga, agravando la pena, segun es mayor la tentacion, cuando por esta circunstancia deberia atenuarla. Cuarto, cuando condena al pueblo a sufrir frecuentes visitas i odiosas pesquisas de parte de los recaudadores de la renta, porque espone a los contribuyentes a muchas vejaciones; i aunque una vejacion rigorosamente hablando, no sea un gasto, es un equivalente, pues no hai nadie que no la redimiera gustoso con algun sacrificio de riqueza. De cualquiera de estos modos que ellos obren estas contribuciones son mas gravosas a los gobernados que útiles a los gobernantes.»

III.

Bajo tres aspectos mui importantes corresponde al administrador considerar los impuestos:

- 1.^º La formacion del rol de contribuyentes con sus respectivas cuotas.
- 2.^º La recaudacion.
- 3.^º La inversion.

— 215 —

Para la formacion del rol de contribuyentes se debo consultar todas las medidas que aconseja la prudencia, a fin de llegar a tener un rol formado con inteligencia i justicia, segun los gravámenes que a cada uno corresponden legalmente.

No podríamos disimular cuanto tiene de odioso el favoritismo, en estos casos, en que, por proporcionar un sueldo o gratificacion, se nombra para estas operaciones a individuos que no reunen las condiciones necesarias para ejecutar esta clase de trabajos. Mas odiosos son todavía aquellos casos en que los nombramientos recaen en personas que, trabajadas por las pasiones políticas, llevan sus rencores o complacencias hasta hacer del rol de contribuyentes una obra de favor o de persecucion.

Leroy-Beaulieu se refiere a hechos de esta naturaleza en el prefacio de la tercera edición de su tratado de la *Ciencia de las finanzas*. Hé aquí sus palabras:

“Hemos visto, en no pocos departamentos mediterráneos, a los consejos municipales hacer del impuesto mobiliario un resorte de influencia electoral: los repartidores, escojidos con esmero, avalúan, en el doble del valor locativo las casas de sus adversarios políticos, i en la mitad el correspondiente a las casas de sus correligionarios. La jurisdiccion dócil de los consejos de prefectura se guarda bien de herir la opinion dominante, por medio de resoluciones que corrijieran el abuso».

Para que esto trabajo sea acertado i justo, es indispensable emplear en su elaboracion solo a las personas que inspiran confianza, por sus conocimientos de la respectiva localidad i de los elementos de prosperidad o decadencia del ramo que se trata de empadronar. A esto deben reunir un espíritu de imparcialidad en que, sobre cualquiera otra consideracion, predomine, sin contrapeso de ningun género, la sola aspiracion de hacer una estricta reparticion del impuesto, conformándose en todo a las leyes que rijen en cada ramo.

Por mas tino i asiduidad que se empleen en la formacion de estos roles, todo el acierto obtenido no será suficiente para que los contribuyentes queden satisfechos con la cuota que se les asigna; i como ademas, se puede incurrir en reparticiones incorrectas, sea por ignorancia, por negligencia o mala voluntad, es indispensable que exista el recurso de los reclamos, establecido en una forma clara, sencilla, fácil, de suerte que sea accesible a todos los contribuyentes. El administrador no debe mirar jamas con mala voluntad estas reclamaciones; porque, con ellas, los administrados no hacen mas que ejercitar su derecho de defender una parte de su propiedad, i de procurar que todos los habitantes concurren a la formacion del impuesto con una parte proporcional a sus haberes, lo cual es un principio universalmente aceptado en todas las naciones civilizadas.

Aquí es donde mas se nota la necesidad de que las leyes estén siempre redactadas en el lenguaje mas claro i sencillo; a fin de que, sin ningun esfuerzo, puedan entenderlas todos los contribuyentes i recaudadores, cosa que no siempre se consigue; porque, como en la formacion de las leyes toman parte, jeneralmente, los abogados, éstos, raras veces, prescinden de un tecnicismo legal, mui conciso para los hombres que dia a dia viven entre los códigos, pero ininteligible para la jeneralidad de los contribuyentes i de los recaudadores.

Nada mas odioso que verse un contribuyente obligado a consultar a un abogado para saber qué gravámen es el que le impone una lei de impuestos.

Que los códigos i las leyes políticas tengan su tecnicismo especial, se esplica perfectamente; porque están destinados, especialmente, a cumplirse mediante la intervencion, mas o ménos directa, de hombres de la profesion, que hacen un largo estudio de las leyes i del derecho.

Pero, desde que las contribuciones están redactadas

— 217 —

en términos que exijen la consulta de un abogado para entender como deben aplicarse, pecan contra la regla fundamental de no reaggravar las cuotas con gastos extraños al impuesto.

Es necesario que las leyes de esta especie estén escritas con una claridad propia de la multitud, a quien tocan en sus intereses.

IV.

La recaudacion de las contribuciones es asunto que debe preocupar muy vivamente al administrador, para que se haga con rapidez, con economía i sin vejámenes, dándoles toda la publicidad posible, o haciendo notificaciones previas, por medio de memorandums; a fin de que los contribuyentes no incurran en mora, se graven con multas, ni sean molestados con ejecuciones odiosas.

El sistema de recaudar las contribuciones por medio de arrendamientos, está universalmente condenado, a causa de las exacciones fraudulentas o tirantez a que daba lugar; i porque, por este medio, el impuesto hacia mas el negocio del arrendatario, que el del erario nacional.

En el dia, se acepta solo en casos excepcionales, en que los derechos de peaje, u otros semejantes, no admiten una recaudacion comprobada por medio de empleados.

El sistema ordinariamente adoptado es el de la percepcion por medio de empleados que proceden bajo el control de oficinas interventoras.

Siendo una de las reglas fundamentales que, entre la suma que el contribuyente paga i la que el tesoro público recibe, la diferencia sea la menor posible, es obligacion del administrador procurar la recaudacion del impuesto con la mayor economia.

Desgraciadamente, se ha visto, con frecuencia, que los gobiernos hacen de la percepcion del impuesto el arsenal de un gran tren de empleados, muchas veces sin la preparacion necesaria para tomar una participacion intelectual en las operaciones de hacienda.

Bajo la influencia de la falsa opinion de que un gobierno tiene tantas mas raíces seguras, cuanto mayor es el número de los empleados, los gobiernos se resignan, solo en casos extremos, a reducir el número de aquellos a los estrictamente necesarios, olvidándose que son los simples administradores de la parte de sus haberes con que concurren los ciudadanos para atender las necesidades del Estado; i que, por consiguiente, el administrador público no tiene el derecho de invertirla en dotaciones para empleados sin ocupacion efectiva, o sin competencia ni laboriosidad para desempeñarse satisfactoriamente; o simplemente en empleados que exeden de la dotacion exigida por el servicio público.

Tal procedimiento es condenado por los principios de buena administracion.

Sensible es observar que, en la mayor parte de las naciones, existe en sus hábitos financieros i administrativos una ausencia deplorable de respeto por el contribuyente. Socorrerlo, volverle lo que le es debido, suprimiendo un impuesto que no sea estrictamente necesario, es un ponsamiento que apénas encuentra eco en uno que otro país. Los parlamentos prefieren, jeneralmente, el interes de cualquier particular al de los contribuyentes.

Si se trata, por ejemplo, de la conversion de una deuda pública, no será extraño ver que hai naciones en las cuales se conserva por mas de treinta años el 5 por ciento, habiendo podido reducirlo a $3\frac{1}{2}$; i se mirará como facultativa una operacion que es moralmente obligatoria para el Gobierno i el Congreso, desde el mismo momento que hai posibilidad de efectuarla.

Es increible hasta qué punto se nota, en algunos paí-

— 219 —

ses, la ausencia del sentimiento de los derechos del contribuyente, i los deberes sagrados que para con él tiene el Estado: una multitud de empresas, de privilejos, de pensiones se sustentan bajo el amparo del Estado, dando lugar a que pobres contribuyentes den diariamente un pan sustraído al alimento de sus hijos, para que caiga en el tonel sin fondo donde se forman opulentos empresarios, bajo el amparo de los recursos erogados por el Estado, es decir, por los contribuyentes.

A este respecto es un modelo la Inglaterra; i si en todos los países se sintiera con tanta energía, como allí, el respeto a los derechos del contribuyente, los sobrantes del presupuesto se aplicarían a aliviar la tasa del impuesto, i no a fomentar empresas particulares o trabajos que pueden desarrollarse con paso mesurado.

Hemos dicho ántes que la justicia del impuesto exige que nadie se escape de su percepción, para que haya una repartición distribuida entre el mayor número de contribuyentes: cuanto más crecido sea este número, tanto menor será la cuota que le corresponda a cada uno.

Persiguiendo este propósito, los recaudadores, sin incurrir en exacciones odiosas, ni en requisiciones exageradas, deben exigir la percepción con la mayor estrictez; i les toca a los contribuyentes secundarlos; porque cuanto más completa sea la percepción, tanto más equitativo habrá sido el reparto de la contribución.

Los impuestos que se perciben en la forma de monopolio de algun ramo industrial, están universalmente condenados como un ataque a la libre concurrencia de la producción.

V.

Nos resta ocuparnos de la inversión del impuesto.

Este es erogado con el objeto de pagar las necesidades primordiales del Estado, los servicios llamados re-

— 220 —

productivos i los servicios públicos, de fomento de la industria, comercio, agricultura, de las ciencias i de las bellas artes. Estas últimas en la medida que lo permita el remanente que quede despues de atendidas las demás necesidades.

La prodigalidad de los gobiernos para administrar la hacienda pública, es una de las causas mas comunes del descontento de la opinion.

Las contribuciones no solo deben estar equitativa i proporcionalmente repartidas, sino que su monto total, exijido de los contribuyentes, no debe pasar de lo necesario para cubrir las verdaderas funciones naturales i racionales del Estado, reguladas segun la holgura de los ciudadanos i la categoría que corresponda a la nacion, sin la pomposa ostentacion de obras suntuosas, en que comunmente se recrea el orgullo nacional, construyendo monumentos i pagando fiestas rejias, con el producto de un impuesto recojido de muchos hogares, a veces entre las lágrimas i la miseria.

El administrador debe estar mas bien del lado de Enrique IV, que queria, para cada uno de sus súbditos, una gallina en su olla, todos los domingos, que no del de Luis XIV, que creia hacer limosna, gastando las rentas del Estado en obras monumentales i en el deslumbrante lujo de su Corte.

Una administracion pródiga, ademas de gastar locamente las rentas del Estado en obras de lujo o fiestas suntuosas, es incompatible con el desarrollo de la riqueza nacional. Consumiendo sus recursos en obras frívolas, se ve siempre forzada a recurrir a medios ruinosos, ya sea usando de empréstitos onerosísimos, ya de emisiones inconsideradas de papel moneda, con la autorizacion de leyes violentas i opresivas. Para sofocar el malestar i las quejas que sus procedimientos ocasionan, se ve en la necesidad de emplear medios desmoralizadores, buscando la

— 221 —

complicidad en los funcionarios públicos i en los administrados.

No se debe exijir del impuesto sino la cantidad que necesiten los servicios bien entendidos del Estado, sin dejarse arrastrar por el falso brillo de grandes presupuestos cubiertos con numerosos millones. No es rica una nación, porque gasta mucho, sino porque paga desahogadamente todos sus servicios necesarios, i deja a los contribuyentes con suficiente holgura para sentirse felices.

Destut de Tracy dice: "Los ingleses no son libres i ricos porque pagan grandes contribuciones: son ricos, porque son libres hasta cierto punto; i pueden pagar grandes contribuciones, porque son ricos."

Determinado cual es el máximun del impuesto que un país necesita para cubrir sus servicios públicos, debe el administrador consagrar toda su atención a la contabilidad de la hacienda nacional.

VI.

No basta la proporcional reparticion del impuesto i su cumplida recaudacion. Es necesario vijilar su inversion honrada i económica.

Esto es lo que corresponde a la contabilidad administrativa, sin la cual serian infructuosos todos los esfuerzos para hacer un uso provechoso de la percepcion de las contribuciones.

Hai una marcada diferencia entre la administracion de la hacienda pública i la de una fortuna particular: los administradores de la primera son responsables solo indirectamente, como mandatarios; miéntras que la responsabilidad del propietario es directa i completa, porque atañe a su propio interes.

Esta responsabilidad indirecta de los administradores

— 222 —

o funcionarios públicos, que no ofende o favorece sus intereses personales, ordinariamente jestionan los intereses fiscales con cierta tibieza que exige un aguijón para provocar su actividad; o bien, la ausencia de una vijilancia tan perspicaz i activa como la del interés individual, puede dar lugar a manejos incorrectos en que ocurren defraudaciones por malicia o negligencia.

De aquí se deduce la necesidad de que la contabilidad administrativa esté sujeta a una reglamentación con comprobaciones i juzgamientos especiales, no exigidos por la contabilidad mercantil.

Importa mucho que la entrada, la salida i la existencia de cada suma sea anotada, sin atraso de un solo día, por el empleado responsable, i comprobada inmediatamente por una oficina interventora, cuyas operaciones deben presentarse siempre bajo una forma simple, clara, i cuyos detalles i resultados generales sean siempre fáciles de entender al primer golpe de vista, para formarse, en cualquier momento i sin esfuerzo, una idea clara de la situación rentística del país.

Todos los gastos deben comprobar su legalidad con la competente autorización, i su inversión correcta con los respectivos justificativos.

La responsabilidad de cada funcionario debe estar perfectamente bien definida por las leyes i reglamentos, i rigorosamente asegurada con frecuentes verificaciones i exámenes o decisiones judiciales. Un sistema bien combinado de comprobaciones debe mantenerse constantemente en vigor, a fin de hacer tan difícil el fraude, cuanto pueda conseguirse con las más escrupulosas precauciones, i proteger los intereses fiscales contra los intereses privados, que pudieran serle contrarios.

Debe también vigilar el administrador que los fondos del impuesto sean invertidos exclusivamente en el objeto para que han sido destinados, i que los encargados de su inversión se interesen por obtener el servicio de

— 228 —

los ramos públicos con el menor gasto posible, sin menoscabar sus buenas condiciones, empleando los mismos medios de que se vale el interés individual.

La más leve indulgencia de parte del administrador, en esta materia, da lugar a que se abra la puerta al abuso, que comprometería el buen nombre de una administración que, muchas veces, dejándose absorber por las atenciones de una laboriosa actividad material, pone en olvido la vigilancia sobre las delicadas operaciones de la contabilidad administrativa.

Debemos decir dos palabras sobre la contabilidad municipal de aquellos departamentos en que el espíritu local no ejerce una vigilancia sobre la cumplida inversión de los fondos del municipio.

Allí la fiscalización del administrador público es la única salvaguardia de esos intereses; i es para éste un deber sagrado vigilar con esmero su cumplida inversión: deber que se hace tanto más imprescindible, desde que el administrador asume, de hecho, la responsabilidad de la administración municipal, allí donde el adormecimiento de la iniciativa local hace una especie de abdicación de la gestión de sus propios intereses, imponiendo al gobierno central la necesidad del tutelaje administrativo.

VII

Apénas creemos necesario decir dos palabras sobre el principio universalmente establecido en todos los países gobernados bajo el régimen constitucional, de que solo en virtud de una ley se pueden exigir contribuciones, i que las autoridades de cualquier orden que sean, no pueden exigirlas, ni aun a título voluntario.

Los servicios personales son una contribución como cualquiera otra; porque el individuo que trabaja un día

— 224 —

gratuitamente en un camino, ha erogado, para la construcción de ese camino, el valor de su jornal.

Ningún pretesto de utilidad pública podría escusar el abuso de exigir el trabajo forzado de los individuos, ni aun cuando se les pagare su salario, para concurrir a la realización de algun establecimiento o empresa de interés público.

Este trabajo forzado solo puede exigirse en los casos excepcionalmente autorizados por la ley, para escapar de inminente peligro, como en los casos de terremoto, inundación, incendio o de auxilio inmediato a la fuerza pública, para evitar algun crimen o aprehender al delincuente.

CAPITULO XVIII.

A D U A N A S .

I.—Aduanas.—Su doble carácter: fiscal i económico.—II. Protecionismo.—Conjunto de gabelas que lo constituyen.—III. Libre cambio.—Definición de Bastiat.—IV. Inconvenientes de estos dos sistemas.—Promedio entre uno i otro.—V. Derechos de importación, esportación i tránsito.—VI. Derechos *ad valorem* i *específicos*.—Escala móvil.—VII. Tarifas aduaneras.—Su carácter financiero i económico.—Opinión de Courcelle Seneuil sobre la legislación aduanera de Chile.—Dificultades prácticas del libre cambio entre dos países cuya cultura industrial tiene grandes diferencias.—Tarifas comparadas de varios países.—Inconvenientes de las tarifas inglesas para los países de escasa industria.—VIII. Contribuciones suntarias.—Carácter económico de las contribuciones sobre artículos de lujo.—Dificultad para calificar los consumos de lujo.—IX. Reglamentación aduanera.—Peligros del fiscalismo reglamentario.—Necesidad de no entorpecer las operaciones mercantiles con formalidades infructuosas.—No deben aplicarse las mismas reglas a los viajeros que a los comerciantes.—X. Explotación de las aduanas.—Proporción entre sus gastos i su rendimiento bruto.—Relación de aquellos i éste en las principales naciones.

I.

Como un complemento del capítulo relativo a las contribuciones, debemos tratar aquí de la aduana, impuesto que en la mayor parte de las naciones figura con una cifra muy considerable en las rentas nacionales, i que, por sus tarifas i reglamentación, tiene una gran influencia en el desarrollo de los intereses económicos.

Las aduanas, en su origen, no han sido otra cosa que

— 226 —

establecimientos situados en las fronteras con el objeto de recabar un impuesto sobre la importación de mercaderías procedentes del extranjero, i sobre algunas de las producciones nacionales exportadas, especialmente sobre los metales preciosos en barra o amonedados.

Ejerciendo este rol de establecimientos recaudadores, las aduanas tenían un carácter meramente fiscal; mas, no tardaron los gobiernos en asignarles un carácter económico; porque para la recaudación del impuesto en las líneas de frontera, fué necesario servirse de un crecido número de empleados que constituyeron un verdadero bloqueo, bajo cuyas manos debían pasar todas las mercaderías procedentes del extranjero, i ante cuyos ojos debían pasar en revista todos los pasajeros que atravesaran la frontera.

Esta situación especial en que se encontraban los agentes de la administración para restringir el movimiento mercantil, dió lugar a que los gobiernos se dejaran deslizar por la pendiente de la injerencia en la libre producción i cambio libre de productos. Se creyó i se cree estar dentro de las conveniencias nacionales, estableciendo ciertos derechos o prohibiciones, ya con el objeto de fomentar la industria del país, ya con el de dictar leyes suntuarias, destinadas a estrechar el consumo de las importaciones de lujo.

Esta faz económica de las aduanas es la que ha dado lugar a la interesantísima cuestión entre libre-cambistas i proteccionistas.

Como no escribimos un tratado económico, vamos a ocuparnos mui a la ligera de esta materia.

II.

Para sostener la teoría proteccionista i justificar los derechos protectores, se ha alegado que la gran riqueza

de un pais es el trabajo; que, por lo tanto, los gobiernos deben hacer los mayores esfuerzos para proteger la produccion nacional contra la competencia de industrias similares extranjeras que pueden hallarse en condiciones de producir mas barato. Se ha agregado que una nacion importante debe bastarse a si misma, produciendo todos los articulos de uso mas general; i que seria una imprudencia quedarse exclusivamente a merced del extranjero, para ciertos aprovisionamientos. Un pais importante, se ha dicho, debe tener herrerias, fundir el hierro, tejer el algodon, el lino, la lana, la seda; construir naves, etc.

Se ha agregado que la nacion que no posee en si misma estos recursos, se encontrarria en situacion muy embarazosa para atender sus mas apremiantes necesidades, en caso de una guerra o de una crisis comercial en los paises que la proveen.

Partiendo de este principio, se ha prohibido la internacion de algunos articulos, muchos otros se han gravado con pesados derechos para favorecer su produccion en el interior.

Se queria que las Islas Británicas produjeran trigo mas barato que los Estados Unidos, Chile, la Rusia i la Hungría; i se prohibia su importacion, obligando a las clases menesterosas a pagar este articulo de primera necesidad, producido en el pais, a un precio mas alto que el que podia importarse del extranjero.

Se queria que la Francia construyera una marina en sus propios arsenales, i se prohibia la *francisation* de los buques extranjeros, es decir, se prohibia a los franceses comprar naves extranjeras i darles el pabellon frances, aun cuando fuera notorio que en otros paises eran mucho mas baratos el fierro, el cobre, el cáñamo, la madera, etc.

Tal ha sido el razonamiento de los proteccionistas.

Es verdad que, no siendo posible continuar en el sistema de las prohibiciones para articulos de primera necesidad, como lo es el trigo, que en época de escasez,

podia condenar a el hambre a las poblaciones,—inventaron los derechos de *escala móvil*, los cuales consisten en aumentarse, cuando la produccion del pais es abundante, i en disminuir, cuando es escasa.

Varias otras combinaciones ha injeniado el proteccionismo, tales como los *drawbacks*, las *admisiones temporarias*, las *primas de esportacion*. Los límites de esta obra no nos permiten dar detalles sobre ellas.

III.

Los libre-cambistas esponen su sistema en estos términos, redactados por Bastiat, secretario de una de las grandes sociedades organizadas para defender este sistema:

«El *cambio* es un derecho natural como la *propiedad*. Todo individuo que ha creado o adquirido algun producto, debe tener opcion de aplicarlo inmediatamente a su uso, o de cederlo a cualquiera persona del mundo que consienta en cambiarlo por otro objeto. Privarlo de esta facultad, cuando no hace de ella ningun uso contrario a las costumbres, ni al orden público, sino únicamente para satisfacer las conveniencias de otra persona—esto es lejitar la espoliation, quebrantar las leyes de la justicia.

«Esto es violar las condiciones del orden; porque, qué orden puede existir en el seno de una sociedad donde cada industria, auxiliada por la lei i la fuerza pública, encuentra sus conveniencias en la opresion de todas las demás.

«Esto es desconocer el pensamiento providencial que preside a los destinos de la humanidad, manifestado por la infinita variedad de climas, estaciones, fuerzas naturales, aptitudes i bienes que Dios no ha querido repartir igualmente entre los hombres, con el objeto de unirlos,

— 229 —

por el cambio de productos, con los vínculos de una universal fraternidad.

«Esto es contrariar el desarrollo de la prosperidad pública; porque el que no es libre para *cambiar*, no lo es tampoco para escoger su trabajo, i se encuentra compeli-do a dar una falsa direccion a su actividad, a sus facul-tades, a sus capitales i a los ajentes que la naturaleza ha puesto a su disposicion.

«En fin, esto es comprometer la paz entre las nacio-nes, puesto que quebrantan sus relaciones de reciproca conveniencia, únicos lazos que pueden hacer imposibles las guerras, a fuerza de hacerlas onerosas.»

Tales son las razones que se hacian valer para pedir una considerable rebaja gradual en el impuesto adua-nero, hasta dejarlo reducido a un diez por ciento, con un carácter meramente financiero, sin ningun propósito eco-nómico de favorecer los intereses nacionales.

IV.

Ambos sistemas son exagerados por sus sostenedores; de suerte que, prácticamente, no pueden ser aplicables del todo, sin herir mui graves intereses.

Las intemperancias del uno han dado lugar a los tér-minos estremos del otro.

Así, las teorías libre-cambistas apareciéron en 1846 impulsados por la necesidad de resistir a las llamadas leyes-cereales que prohibian la importacion del trigo en Inglaterra.

Hoi, la jeneralidad de los gobiernos huye de los estre-mos de ámbos sistemas. Ya no hai, con mui escasas es-cepiones, quien sostenga la conveniencia económica de prohibir la importacion de ciertos productos estranjeros, de prohibir que los nacionales compren naves estran-je-ras, de reservar el cabotaje para el pabellon nacional, de

— 230 —

las sobretasas para el pabellón extranjero. El proteccionismo ha tomado un carácter moderado i se traduce generalmente por derechos un poco mas elevados que los de un carácter meramente fiscal. Con esta medida se cree hacer lo suficiente para favorecer el desarrollo de la industria nacional, agregándole la de permitir la internacionalización libre de aquellas materias primas, necesarias para la producción nacional, i la internacional, con un ligero gravámen, de aquellos artículos, tales como maquinarias, herramientas, etc., que fomentan el trabajo de los obreros del país.

Las teorías libre-cambistas son, científicamente, irrefutables; i para todo el que razona, según la naturaleza de las cosas, no pueden menos que presentarse, sino como un principio evidente para el buen sentido; principio que los economistas esperan, en muy poco tiempo mas, no necesitará demostrarse, porque pasará a la categoría de axioma económico. Pero lo que pasa en el hecho, es que la opinión pública i los actos constantes de los gobiernos han reconocido, como prácticamente irrealizables, las bellas teorías del libre cambio internacional entre un gran centro de producción industrial, como la Inglaterra, i algún pequeño país, cuya industria está luchando penosamente con sus primeros ensayos.

Por ahora, las teorías libre-cambistas están limitadas a ejercer en el mundo económico el rol de moderadoras de los rigores del sistema protector.

V.

Hemos considerado el impuesto de aduana clasificado, según su naturaleza, en dos grandes grupos característicos: el fiscal i el económico.

Según la clase de operación mercantil que lo origina,

este impuesto se divide en tres derechos: importacion, esportacion i tránsito.

El de importacion es el que figura con cifras mas considerables, i el de mas preferente atencion, por ser el que se presta para ejercer una notable influencia en el desarrollo de la industria nacional, mediante cierta combinacion en la distribucion del derecho en diversas cuotas, para diversos grupos de mercaderías.

Los derechos de esportacion son universalmente condenados por los economistas; i solo se les tolera en aquellos paises que, como el Perú i Chile, son los propietarios esclusivos de ciertas materias, tales como el salitre i el guano. I aun en estos casos ha de procederse con mucho tacto económico, a fin de que el gravámen, limitando el consumo, no llegue a disminuir el rendimiento del impuesto.

Los derechos de tránsito internacional no solo han sido suprimidos en todos los paises civilizados, sino que la jeneralidad de ellos se esmera en construir grandes almacenes para depositar, provisoriamente, las mercaderías destinadas para el consumo de algun pais vecino.

Las medidas que hoy se toman al efectuarse el tránsito de mercaderías, son puramente de un carácter preventivo, para evitar que, al atravesar las mercaderías el territorio nacional, con destino al extranjero, pudieran fraudulentamente quedar en el interior del pais que permite el tránsito.

En los grandes almacenes de depósito de las aduanas se permite tambien que las mercaderías permanezcan varios años, i que si no pueden ser vendidas, salgan nuevamente al extranjero sin pagar ninguu derecho.

Las naciones dan franquicias para que estas operaciones se efectúen en sus puertos; porque con ellas se da lugar a diversas transacciones mercantiles que aumentan la actividad de los negocios, i contribuyen al acrecentamiento de la riqueza pública, aun cuando no estén

representadas por la percepcion de ningun derecho fiscal.

VI.

El sistema de valorizar la mercadería para recaudar el impuesto, ha dado lugar tambien a diversas clasificaciones de los derechos. Se les llaman a estos *ad valorem*, cuando se toma por base el valor de la mercadería, segun los precios corrientes, i se le cobra un tanto por ciento. Siendo variables los precios corrientes, tiene que estar sujeta la cuota del impuesto a frecuentes modificaciones.

Derecho *específico* es aquel en que se grava a la especie sin tomar para nada en cuenta el valor de la mercadería.

Si un quintal métrico de azúcar se avalúa en 20 pesos, i sobre este valor se cobra el 25 por ciento, es decir, 5 pesos, se tendrá un derecho específico. Si por un kilogramo de té, la lei manda pagar 75 centavos, se tiene un derecho específico, invariable, apesar de todas las fluctuaciones en el precio del artículo.

Es incuestionable que el derecho *ad valorem* es mas equitativo i proporcional que el específico.

La clasificacion de las mercaderías en diversos grupos, con sus avalúos, con sus diversas cuotas, por ejemplo, del 4, del 15, del 25, del 35, del 40 por ciento, i de las cantidades fijas de los derechos específicos, es lo que constituye las tarifas de aduana, tan notables por su influencia en las operaciones mercantiles i en la producción nacional, cuando la tarifa obedece al sistema protector.

En algunos países existen unos derechos de importación llamados de *escala móvil*; porque se modifican, segun el precio corriente del artículo importado. Así el trigo, en Inglaterra, tenia un derecho mas subido en las épocas de abundancia i mas bajo durante las escaseces.

— 233 —

Este sistema hacia imposible las transacciones con comerciantes separados por largas distancias; porque no se podia anticipar qué derechos pagaria, al llegar a Liverpool, el trigo pedido a Rusia o a la América.

VII.

La formacion de las tarifas aduaneras envuelve una de las mas importantes cuestiones que pueden interesar a las finanzas, al comercio i al desarrollo económico de un país.

Si estos aranceles se limitaran a fijar un derecho único de 20 o 25 por ciento, el impuesto tendría un carácter esclusivamente financiero, i los intereses mercantiles i los económicos no sufrirían sus consecuencias, sino en la parte relativa a la reglamentación, cuyas formalidades detalladas i minuciosas entorpecen la actividad de las operaciones mercantiles e importan un verdadero gravámen.

Pero, desde que las tarifas han traspasado los límites de un mero impuesto fiscal, para asumir el rol de protectoras de la producción nacional, afectan tan vivamente el desenvolvimiento de tan importantes fenómenos económicos, que no puede menos de ser este asunto estudiado en todos los países, con el mas vivo interés.

Las tarifas tienen establecidos dos medios de fomentar la industria nacional: uno es por la importación libre o con muy bajos derechos de ciertos artículos. El otro es un pesado gravámen sobre la importación de los artículos similares a los del país, o de los que se presume que podría producir el trabajo nacional.

Esto último es lo que los economistas rechazan con energía, i contra lo cual sostienen una lucha activa i perseverante.

— 284 —

Interesa saber hasta qué punto se admite como derechos moderados, los llamados derechos protectores o derechos suntuarios.

Parece ser bien aceptado un sistema de cuotas en esta forma: 15, 25 i 35 por ciento.

Esta es la tarifa que rige en la República de Chile, a la cual el ilustre economista i libre-cambista, Courcelle Seneuil, llamaba un monumento que hace honor a la legislación de ese país, i la declaraba económicamente mui superior a las tarifas de Francia, Inglaterra i Estados Unidos de Norte América.

Hai que tener presente que, para formarse Courcelle Seneuil tan favorable juicio, tomaba mui en cuenta que la legislación aduanera de Chile no tiene escala móvil, sobretasa del pabellón, admisiones temporarias, primas de exportación, prohibiciones de la importación de ciertos artículos, prohibición a los nacionales de adquirir naves extranjeras, el cabotaje reservado al pabellón nacional, ni tantas otras gabelas que forman aquel conjunto de cortapisas i restricciones de la libertad comercial, que se ha llamado el proteccionismo, cuyo nombre no es aplicable a tarifas que apénas consultan un derecho moderado, con el propósito de proteger la producción nacional: propósito confundido con el de restringir el consumo de los artículos suntuarios.

Es, pues, necesario apreciar, con un estudio atento, qué conjunto de gabelas i cortapisas ha constituido el proteccionismo europeo, para no dar el nombre de proteccionistas a tarifas liberales, que los mismos economistas, propagandistas aguerridos del libre cambio, no trepidan en llamar un modelo de legislación aduanera.

Por otra parte, la teoría del libre cambio no debe aplicarse en absoluto para todos los países. Si Chile, por ejemplo, no puede cambiar con Inglaterra todos los productos ingleses que consume, natural es que fomente la industria interior para producir en el país aquellos artí-

culos extranjeros que no alcanza a pagar con sus retornos, representados por sus salitres, guanos, metales, trigos, lanas, etc.

Las tarifas de las diversas naciones del mundo difieren mui notablemente entre sí, de tal suerte que no cabe hacer un estudio proporcional, sin entrar en minuciosos detalles, ajenos al carácter de este libro. Para formarse una idea aproximada sobre el particular puede servir el siguiente cuadro de la proporcion con que el impuesto entra a formar la totalidad de las rentas en los países siguientes:

Estados Unidos.	% 93.07	Gran Bretaña	% 32.90	España.....	% 10.56
Arjentina.....	88.46	Hanover.....	25.74	Prusia.....	9.88
Chile.....	62.85	Sajonia.....	15.31	Bélgica.....	8.52
Noruega.....	59.02	Baviera..	13.36	Austria.....	7.65
Estados romanos	55.73	Estados sardos	12.75	Wurtemberg	5.15
Suecia.....	86.22	Francia...	11.71	Paises Bajos.	3.97
Suiza.....	35.43	Rusia.....	11.25		

Estos datos son tomados de un estudio sobre tarifas comparadas, publicadas por Mauricio Block el año 1859, en el *Journal des Économistes*.

Hai no pocos partidarios del sistema de las tarifas inglesas, es decir, dejar la importacion libre de la jeneralidad de las mercaderías, i aplicar un pesado derecho específico a unos pocos artículos, de consumo jeneral, tales como té, café, azúcar, cacao, sal, tabaco, licores, etc., de los cuales obtiene todo su valor el impuesto aduanero.

Este sistema mui adaptable a naciones que como la Inglaterra tienen sus grandes importaciones casi limitadas a materias primas, es impracticable en aquellas naciones, cuyo atraso industrial les impone una variadísima importacion de artículos extranjeros.

VIII.

Las leyes suntuarias tan comunes en la antigüedad, hasta el punto de inmiserirse en los actos de la vida privada, han desaparecido en la edad moderna para manifestarse medio encubiertas en las tarifas aduaneras.

Pero creemos que no es mas que una errada apreciación económica la que atribuye el carácter de gravámen suntuario a las cuotas relativamente mas altas que las tarifas aduaneras aplican a ciertos artículos estimados de lujo, tales como joyas, carroajes, sederías, encajes, artículos de plaqué, cristales finos, mármoles, pieles para adornos, tabacos, licores, etc.

Verdaderamente que la teoría racional del impuesto no admite su percepción para limitar el consumo de esos artículos; i si consiente en ciertas cuotas relativamente mas altas sobre su consumo, no es con el propósito de limitarlo, sino que divisa en los objetos de lujo un signo representativo de la fortuna del que los consume, i les aplica una cuota mas alta que a los artículos de uso corriente, cuyos consumidores probables, en su mayor número, son los de medianos recursos.

Se supone que las personas que ordinariamente consumen objetos supérfluos i de un crecido valor, están en aptitud de pagar un impuesto relativamente mayor que los consumidores de artículos corrientes. Tal suposición está en concordancia con el principio económico del reparto proporcional de las contribuciones.

Por otra parte, es algo que escapa a las disposiciones de una lei, el calificar cuando un artículo es de lujo; porque los objetos no son de lujo en sí mismos, sino según el consumo que de ellos se haga, en relación con los bienes de fortuna del consumidor.

De aquí resulta que un objeto puede ser artículo de

lujo para una persona i para otra nó; i aun que lo que es de un uso suntuario en una época, deja de serlo en otra; porque a medida que se levanta el nivel del bienestar material i de la cultura intelectual, se alza tambien el grado de las necesidades materiales e intelectuales, de tal suerte que la habitacion del simple ciudadano del siglo XIX no es ménos confortable i elegante que la morada de los grandes señores de la edad media.

Pensamos, pues, que en las cuotas mas altas con que las tarifas aduaneras gravan los objetos considerados de lujo, no se debe interpretar que está embebido el espíritu de una lei suntuaria, sino la teoría racional del impuesto, que busca el reparto proporcional, estableciendo mayores gravámenes para las clases sociales, poseedoras de grandes bienes de fortuna, mediante los cuales pueden consumir los objetos calificados como de lujo.

No faltan notables economistas que condenen como funestas las contribuciones suntuarias. Piensan que aumentar el valor de los objetos de uso supérfluo, es precipitar a su ruina a las personas que, dominadas por la prodigalidad i ostentacion infatuada de fastuosa representacion, ponen en completo olvido la sobriedad en sus gastos, pagando los objetos mas raros, sin reparar en precios, ni en la medida de sus recursos, hasta parar en una desmoralizacion en las costumbres que, jeneralizándose, puede ser la causa jeneradora de una gran crisis social.

IX.

Un mal mui jeneral, criticado a las aduanas, es la excesiva reglamentacion i la inflexibilidad de sus funcionarios para aplicar a los viajeros disposiciones cuyo espíritu no es otro que el de sujetar a reglas severas a aquellas personas que hacen un tráfico constante del comercio,

i que, no pocas veces, sus utilidades están en defraudar los derechos de aduanas.

Pero aplicar esas mismas reglas con toda inflexibilidad a la jeneralidad de los viajeros, es proceder con un espíritu mui estrecho, con miras mui poco elevadas para apreciar el verdadero rol fiscal i económico de los derechos de aduana.

Es incalculable los perjuicios que ocasiona al comercio una reglamentacion aduanera que se ocupa de una multitud de detalles que, para ser bien atendidos, retardan las operaciones mercantiles i esponen a los comerciantes a incurrir, involuntariamente, en frecuentes multas. Hay en esto un quebrantamiento de una de las cuatro reglas de Adam Smith, aceptadas universalmente: la de no hacer odioso un impuesto recargándolo con multas, para su percepcion, que elevan considerablemente la cuota fijada por la lei.

Es mui importante estudiar cuáles son las formalidades indispensables para garantir la buena recaudacion evitar el fraude.

Deben desecharse todas las reglas que no tengan ese objeto primordial, i no aceptar aquellas en que solo se persigue descargar de algun trabajo a los empleados de aduana, exigiendo de los comerciantes ejemplares repetidos de los documentos de tramitacion, fianzas inoportunas, tramitaciones judiciales, peticiones escritas para despacho de equipaje, solicitudes a la autoridad para des- pachar una nave en dia domingo, etc.

Todo esto no es mas que un cúmulo de trabas que ocasiona majaderas molestias, sin garantir los intereses fiscales.

Con sano criterio i espíritu emancipado del fiscalismo que con tanta facilidad invade las aduanas, no es difícil acordar un conjunto de medidas suficiente para evitar el comercio fraudulento, i sin molestar con minuciosas pequeñeces i formalidades completamente ocio-

sas para una multitud de operaciones mercantiles que ni remotamente se prestan para defraudar la percepcion del impuesto.

Un atento estudio de las operaciones de aduana es suficiente para distinguir la reglamentacion necesaria, de aquella supérflua, sin mas mérito que la consagracion de una antigua rutina.

Una escritura pública de fianza para el pago de los derechos adeudados vale, como garantía fiscal, mucho mas que la fianza común en cada póliza de dospacho, repetida diariamente durante muchos años, obligando al comerciante a dar muchos pasos, perdidos para él i para el fisco.

X.

Concluirémos esta materia con algunos datos sobre el costo de la esplotacion de las aduanas.

Este ha sido uno de los impuestos en que mas inconsideradamente se gastaban injentes sumas en pagar un ejército de empleados, cuyo número contaba un gran exceso sobre las verdaderas atenciones del servicio.

La influencia de los estudios económicos i estadísticos ha hecho palpables los derroches en que incurria la administración sobre esta materia. Afortunadamente se ha conseguido que los gobiernos abrieran los ojos i pusieran el hombro con firmeza a la labor de implantar una buena organización económica en la recaudacion de este impuesto.

Citarémos como un ejemplo a la Francia: En 1860 tenía 29,438 empleados de aduana, i gastaba en su recaudacion el 25 por ciento de la renta bruta.

En 1883 ha suprimido siete mil empleados i el gasto de recaudacion ha bajado a $7\frac{1}{2}$ por ciento.

En 1882, los Estados Unidos de Norte América han tenido solo 3. 22 por ciento de gastos de recaudacion.

— 240 —

Es necesario tener presente que estos gastos son mas bajos en aquellas naciones que no tienen fronteras terrestres, o que, teniéndolas, no hacen por ellas un comercio activo.

La vijilancia de las fronteras terrestres es siempre mas costosa que las marítimas.

Está jeneralmente aceptado que una buena administracion no debe gastar mas del cinco por ciento del rendimiento de las contribuciones, en la recaudacion.

En el ramo de aduanas, a mas de los Estados Unidos solo la Gran Bretaña se acerca a esta cifra: en 1883 tuvo un gasto de 5. 15 por ciento.

Las demás naciones varian entre ocho i diez i seis por ciento, sin contar el interes correspondiente a los capitales invertidos en edificios para oficinas, almacenes de depósito, muelles, etc.

El siguiente cuadro contiene sobre esta materia los datos relativos a varias de las principales naciones.

*RELACION entre las entradas i gastos de las aduanas
de varios países*

N.º de orden	NACIONES	AÑOS	ENTRADAS	GASTOS	Tantopor %
1	América del Norte (E-U.)	1882	\$ 195.000,000	\$ 6.283,000	3.22
2	Inglaterra	83	» 97.000,000	» 5.000,000	5.15
3	Arjentina.....	83	» 24.000,000	» 1.245,343	5.19
4	Chile	84	» 24.000,000	» 1.370,000	5.70
5	Francia.....	83	» 81.000,000	» 6.000,000	7.40
6	Suecia	83	» 7.500,000	» 600,000	8.
7	Suiza	83	» 3.700,000	» 300,000	8.10
8	Noruega	83	» 4.500,000	» 430,000	9.50
9	Dinamarca	83	» 6.000,000	» 600,000	10.
10	Italia	83	» 31.000,000	» 4.300,000	13.80
11	Austria	83	» 21.000,000	» 3.300,000	15.
12	Rusia	83	» 76.000,000	» 12.500,000	16.

CAPITULO XIX.

S E R V I C I O M I L I T A R .

I.—Obligacion de concurrir a la defensa de la patria.—Dos sistemas de defensa militar.—Su influencia económica.—II. Guardia nacional.—Sus ventajas como elemento de defensa.—III. Ejército permanente.—Sus ventajas para guerras exteriores.—IV. Sistemas de reclutamiento.—V. Material de guerra.—Su provisión por la industria privada o talleres del Estado.—Opinión de Courcelle Seneuil.—VI. Provision de víveres i forrajes.—Opinión de Thiers sobre los merodeos.—La provisión por contratas.—Sus inconvenientes.—Licitación pública.—VII. Contabilidad de especies en los almacenes del Estado.—Sus dificultades en el servicio de campaña.—VIII. Servicio sanitario del ejército.—Inviolabilidad del servicio médico militar en campaña.—Su servicio en el campo de batalla.—Indicaciones de Morache en su *Higiene militar*.—Infección del suelo i aguas.—Deberes del ejército victorioso, respecto de los heridos i los muertos.—Ambulancias i material rodante para conducir heridos.—IX. Datos financieros sobre las mas notables guerras del siglo XIX.—Ejércitos de Europa i América.

I.

La defensa de la patria es un deber tan sagrado como el de contribuir con una parte de los haberes de cada uno al sostentimiento del Estado.

En los países en que es obligatorio el servicio militar, constituye éste una contribución como cualquiera otra. Así, si un artesano gana en su oficio treinta pesos mensuales, i se le obliga a servir de soldado por un sueldo de doce pesos, es inuegable que paga mensualmente una contribución de dieciocho pesos.

No entraremos aquí a discutir las teorías económicas

— 243 —

sobre la pérdida de riqueza pública que significa el servicio militar. Debemos limitarnos a su organización administrativa.

Dos son los sistemas jeneralmente establecidos para la organización de este servicio.

Uno es el ejército permanente, es decir, hacer del estado militar una profesion especial, reservada a cierto número de hombres que se dedican esclusivamente a ella.

El otro es el nombrado guardia nacional, en que se llama al servicio de las armas a todos los hombres en estado de llevarlas, pero solo periódicamente, sin hacer del oficio del soldado una profesion especial. Cuando estalla la guerra, una parte de esta guardia se convierte en ejército activo, i la otra en reserva.

Mucho se ha debatido sobre cual de estos dos sistemas es el mas ventajoso.

Económicamente hablando la guardia nacional es el mas ventajoso, ya sea porque sustraen ménos brazos de la produccion, ya porque se ahórran algunas de las formidables sumas que cuestan los ejércitos permanentes.

Veamos la importancia de cada uno, como elemento de defensa o ataque.

II.

Como defensa del territorio nacional, la historia ha demostrado lo que pudo la guardia nacional en Francia en 1792 i la guardia civil en España en 1808.

Se ha visto, en muchas ocasiones, a los individuos de la guardia nacional defender con mas vigor que los soldados de profesion el suelo donde está el hogar de su familia i están vinculados los mas caros intereses de su vida.

Por el contrario, está jeneralmente admitido que el

— 244 —

ejército permanente es mui superior a la guardia nacional para llevar el ataque mas allá de las fronteras.

Hé aquí uno de estos juicios:

“Cuando se comparan los ejércitos permanentes i las milicias solo respecto al servicio militar, se reconoce desde luego la superioridad de los primeros para la guerra ofensiva. Siempre libre i siempre móvil, el ejército permanente puede, a una órden dada, dirigirse al territorio extranjero que su jefe le designe, en poco tiempo i sin miedo, de suerte que puede sorprender al que ataca. Es indiferente al soldado, habituado do antemano a la vida errante de las guarniciones, habitar este país o el otro; i el que prefiere es naturalmente aquel en que puede tener todas las ventajas del conquistador. Las milicias, por el contrario, siempre mas apegadas al hogar doméstico, no se desprenden, sino con dificultad, de todos los círculos que las encadenan al suelo natal: se mueven lentamente, i no prestan a sus jefes mas que una obediencia vacilante i un poco rebelde. Es menester, por otra parte, mucho mas tiempo al miliciano que al soldado para habituarse a los horrores de la guerra, i lejos de estimar el oficio de conquistador lo aborrece de corazon i lo estima poco.—Es pues, generalmente reconocido, entre los del oficio, que los ejércitos permanentes son mui preferibles a las milicias para llevar rápidamente la guerra a un país lejano.”

III.

El conocido proverbio *si vis pace para bellum* no pocas veces produce efectos contrarios a los de su significado.

Así, los ejércitos permanentes, si, por una parte, son elementos preventivos para defenderse i evitar ataques, en muchos casos, alentados por la debilidad del vecino,

— 245 —

en no pocas ocasiones son un motivo de desconfianza i de preparacion bética de parte de los vecinos.

Cuando se ve a un Estado mantener, a gran costo, un ejército permanente, las naciones vecinas desconfían de él i lo imitan, preventivamente. De una i otra parte se presta mas atencion a levantar un ejército formidable. Se miden, se comparan las fuerzas; se pasan revistas brillantes en que el corazon de los gobernantes se envanece con mil ensueños de gloria. Entónces nacon los deseos de supeditacion, las pretensiones a la influencia sobre los negocios de otros, los mil caprichos que el orgullo trasmite despues a la diplomacia, para que los presente bajo la forma de intereses nacionales. De aquí ha salido ese cúmulo de guerras injustas e insensatas, verdaderos atentados contra la civilizacion, que han hecho durar los antiguos abusos, fomentado los odios, derramando ríos de sangre i de oro, i probando que los ejércitos permanentes, lejos de prevenir las guerras, son su causa mas constante i mas activa.” (C. Seneuil.)

IV.

El reclutamiento de tropas para formar los ejércitos es una materia importante que en la mayor parte de los países preocupa vivamente los espíritus.

Los sistemas empleados en las naciones modernas son los siguientes:

El enrolamiento voluntario. Este es el sistema mas generalizado; pero, como no siempre es suficiente el amor a la gloria para atraer a los hombres, espontáneamente, al servicio de las armas, se ha adoptado el sistema de primas para los reclutamientos, conocidas vulgarmente con el nombre de *enganches*.

El reclutamiento voluntario, sin primas, no ha correspondido a las necesidades de un ejército permanente i nu-

— 246 —

meroso, especialmente para sus necesidades en tiempo de guerra.

Delabarre Duparcq da los siguientes datos:

"En ningun caso ha podido pasar el enrolamiento voluntario de un medio insuficiente para reclutar ejércitos numerosos. Luis XIV no pudo reunir, por ese medio, mas de 20,000 hombres anuales, i si no hubiese sido por los rejimientos extranjeros, se habria encontrado en la imposibilidad de completar su ejército. El famoso enrolamiento voluntario de Paris en 1792, con que se ha hecho tanto ruido, no produjo mas de 5,000 soldados. La restauracion que, obligada a prometer la abolicion de la conscripcion, debió, a lo menos como medida de circunstancias, proclamar el enrolamiento voluntario como el recurso principal del reclutamiento, se encontró en la necesidad de sobrepasarse de ese recurso. En efecto, de 1815 a 1818 esta clase de enrolamiento no proporcionó mas de 10,000 hombres al año, en los tiempos ordinarios, i no pudo pasar de 28,000 cuando la guerra era inminente en 1831."

Es verdad que en las épocas de guerra, para halagar el amor propio nacional i desconcertar al enemigo, se habla en términos mui entusiastas, de las grandes cifras a que suben los enrolamientos sin mas móvil que el patriotismo; pero los que están en el secreto de cómo pasan las cosas saben mui bien cuales son los verdaderos límites i la verdadera forma do estos reclutamientos *voluntarios*, en quo la exaltacion del patriotismo dice que la nacion se levanta en masa, coino si fuera un solo soldado.

Reclutamiento por designacion arbitraria, por ejemplo entre los jóvenes do 18 a 25 años, coino el que, en 1813, ordenó Napoleon I para formar su guardia de honor. Este sistema fué condenado por pecar contra la igual reparticion de esto servicio entre los ciudadanos, i por estar sujeto al capricho de las autoridades encargadas de elejir a los individuos.

— 247 —

Reclutamiento jeneral i gradual. Este sistema consiste en obligar a todos los ciudadanos, sea cual fuere su condicion, a concurrir al servicio militar durante toda su vida adulta i válida para el trabajo. Este es el sistema de la Prusia. Allí cada ciudadano forma parte del ejército, desde los 20 hasta los 32 años. Tiene este sistema la ventaja de repartir con igualdad el servicio militar, i al mismo tiempo el inconveniente de sacrificar la libertad individual i de gastar una parte tan valiosa de las fuerzas destinadas al cultivo de la industria.

Reclutamiento por sorteo. Este es el sistema mas jeneral. Se le acepta sin protestas, porque deja libre una parte de la juventud, i porque en el sorteo hai una equidad en que, no apareciendo la obra del capricho, cada uno se contenta con su suerte i se resigna a servir al Estado, el tiempo que le haya correspondido segun el sorteo.

Reclutamientos en masa. Estos consisten en llamar al servicio militar a todos los individuos en estado de cargar armas, tal como lo ha hecho la Francia en 1793 i en 1870, i la Alemania en 1813. Esta es una medida estrema a que debe recurrirse solo en los casos en que peligra la independencia nacional; porque las poblaciones quedan aniquiladas con estas monstruosas contribuciones de sangre.

Movilizacion de la guardia nacional. Este es el sistema mas racional, allí donde el servicio de la guardia nacional existe organizado bajo una base democrática. Al estallar la guerra, se ponen sobre las armas los batallones de las provincias mas cercanas a la frontera amagada. Si no se necesita un crecido ejército, se puede pedir a cada provincia solo el contingente de medio batallón o de algunas compañías. Si la nacion se ve atacada por fuerzas formidables, se manda movilizar toda la guardia nacional, entrando ésta, transitoriamente, a formar parte del ejército activo; miéntras tanto, se organizan, provi-

— 248 —

soriamente, nuevos cuerpos de guardia nacional sedentaria, como fuerzas de reserva para hacer frente a algun desastre, o resistir al empuje de un enemigo reforzado.

Fuera de estos sistemas hai varios otros, pero que han pasado a figurar solo en la historia.

V.

El servicio de la defensa del territorio nacional no solo exige un numeroso personal de combatientes disciplinados i aguerridos. Exige tambien un considerable material, mui costoso, que es objeto de una industria especial i de una administracion complicada.

De aquí han surjido dos importantes cuestiones.

¿Vale mas que el Gobierno emprenda la fabricacion de armas, buques i todo el material de guerra, sea por la administracion misma, sea por empresarios sometidos a su inspeccion, o que pida a la industria privada sus armas, buques i en jeneral todo el material de guerra?

¿Hasta qué punto conviene que el Gobierno intervenga en la provision i administracion de los víveres, vestuario, equipo i socorros medicinales?

Parece constante i bien demostrado, dice Courcelle Seneuil, que la industria provee mejor el material de guerra i a menos costo que la administracion, i aun mejor que los empresarios establecidos en talleres del Estado i que emplean obreros cuyas pensiones o salarios de retiro estuvieren reglamentados; pero se ha negado que las fabricaciones de la industria privada fuesen tan buenas i garantidas, como las de los talleres nacionales.

En este asunto debe tenerse mui en cuenta la naturaleza de las necesidades que se trata de atender.

Estas necesidades varian mucho, segun las circunstancias. Crecen repentinamente i toman proporciones gigantescas en tiempo de guerra. En cada uno de estos

— 249 —

casos hai que echar mano de diversos medios para proveerlas.

Si se quiere estar constantemente bien prevenido para entrar en campaña en cualquier momento, es indispensable mantener inútilmente, en tiempo de paz, un material formidable i fabricar sin necesidad.

Si solo se quiere proveerse en tiempo de paz i a bajos precios, se corre el peligro de hallarse desprovisto en el momento que estalla la guerra, i por un tiempo de consideracion.

El inmenso material bélico de las guerras modernas no solo exige grandes acopios de materias primas i de brazos diestros, sino tambien enseres, útiles i maquinarias costosas i complicadas, cuya instalacion puede exigir, en condiciones favorables, mas de un año de tiempo, sea bajo el sistema de los talleres nacionales, sea por medio de la industria privada.

Es necesario optar entre uno de estos dos inconvenientes.

Opinion jeneral es que el de los gastos anticipados i exajerados conviene mas al Estado que medita una guerra ofensiva, o cuyas fronteras están espuestas a una invasion repentina; i que el de quedar por algun tiempo desprovisto de elementos bélicos, es el preferible para los Estados que no quieren hacer ni tomen una guerra repentina.

Hai que tomar en cuenta que ciertas fábricas privadas son las mas acreditadas en elaborar algunos materiales especiales, tales como cañones, torpedos, planchas de blindaje, granadas. De estos artículos especiales es indispensable hacer grandes acopios durante la paz.

Otro tanto decimos de los buques de guerra, formidables máquinas que no pueden improvisarse en los momentos en que estallan las hostilidades.

Aquellos países en que ni la industria privada, ni los

— 250 —

talleres nacionales se hallan en aptitud de elaborar los elementos bélicos necesarios para la defensa nacional, están obligados a tener constantemente, en sus arsenales, elementos suficientes para hacer frente, con ventaja, a los que posee el país de quien se puede temer un amago.

Esta medida se impone con tanta más exigencia, cuando la industria extranjera proveedora de armas está a grandes distancias i al traves de rutas que pueden ser cruzadas por el enemigo.

Conviene tomar nota de que la importancia cada dia mas creciente del material de guerra, afirma, mas i mas, la preponderancia militar de los pueblos mas ricos i mejor administrados, que son aquellos cuyos intereses económicos son atendidos con mas esmero i moralidad. Así, la superioridad marítima no depende ahora, como en otro tiempo, tanto de la superioridad numérica del personal. Casi todo se ha reducido a una cuestión de material; i es el pueblo mas rico el mas fuerte, para poner un material formidable sobre el mar.

VII.

El inmenso material de guerra de los ejércitos actuales i sus grandes masas de soldados han dado una importancia de primer orden a la administración militar, para equiparla i surtirla oportunamente de vestuario, víveres, agua, municiones, herramientas de zapadores, forraje, armamento, servicio sanitario, etc., de tal suerte, que no hay ejército que, en el día, pueda ejecutar movimientos rápidos i oportunos, sin una activa i celosa administración en todos los ramos del servicio militar.

Hoi no escribiría Thiers, como un elogio para el ejército francés, estas palabras de su *Historia del Consulado i del Imperio*: «Los franceses no usan semejantes almacenes (de víveres) i se diseminan por el campo al caer la

— 251 —

noche, en busca de víveres, sin que la disciplina se resienta de una manera notable; i son ellos activos, industriosos, i saben acudir con igual diligencia al merodeo i a la bandera.»

Respecto a la provision de víveres, equipo, vestuario, forraje, la experiencia ha demostrado que, en campaña, solo puede ser bien atendida por medio del servicio directo de los agentes de la administracion; i que apcnas es tolerable que, en guarnicion, se haga esto servicio por medio dc empresarios.

En efecto, desde quo éstos obran bajo la sola influencia del interes privado, i miran la provision del ejército solo como una especulacion, en la cual se persigue la mayor ganancia posible, es mui difícil que el propósito de lucro no enjendre los abusos.

Cuando se acepta el sistema de los proveedores-contratistas, indispensable es que se haga por medio de licitacion pública, único medio de poner a los respectivos funcionarios públicos a cubierto de juicios ofensivos a su reputacion, i de obtener por medio de la libre concurrencia, un servicio regular, económico i al menor precio posible.

Instalado este servicio, por medio de empresarios, es necesario desplegar la mas activa vijilancia para conseguir que se empleen tan buenos materiales, como las muestras presentadas al hacer el contrato, i que los alimentos sean de buena calidad i condimentados con esmero.

A estos proveedores se les hace jeneralmente el cargo de que se esmeran en contentar a los jefes con un servicio especial para sus personas, i que, mediante esto, obtienen una induljencia que les permite realizar considerables economías en la cantidad i calidad del rancho que están obligados a dar a la tropa.

Sobre esta materia debe desplegarse un celo activo

— 252 —

i constante, para evitar que sean defraudadas las condiciones de los contratos.

Cuando la provision de víveres se atiende directamente por los funcionarios públicos, es indispensable que la casi totalidad de los artículos se compren en licitacion pública, escluyendo solo aquellos que, por su variedad o poca importancia, no pueden someterse a ese procedimiento.

La licitacion pública es el único medio de mantener intacta la reputacion de las oficinas encargadas de estas delicadas operaciones. De otro modo es inevitable el daño que causa la lima sorda de la maledicencia, ya sea por el descontento de haberse dado preferencia a otra persona para la compra de algun artículo, ya por cálculos equivocados, sobre el verdadero valor de ellos, ya por atribuirse a los empleados retribuciones por medio de comisiones u otra clase de propinas, a las cuales se les atribuye suficiente influencia para obtener la preferencia en los contratos, aun cuando éstos estén basados únicamente en el interes fiscal i en las conveniencias del buen servicio público.

VII.

La contabilidad de especies, en los almacenes del Estado, es un asunto que se impone mui especialmente a la atencion del administrador público.

En efecto, no basta acreditar que las especies se han comprado i que se ha pagado por ellas los precios corrientes de plaza. Es necesario comprobar, con justificativos fehacientes, que han tenido un consumo lejítimo.

Esto solo puede conseguirse con una contabilidad metódica, bien ordenada i comprobada como cualquiera otra contabilidad de valores.

Poco se avanzaria con demostrar que en un mes se han comprado diez mil quintales de harina a 3 pesos el

quintal, si no se comprobara que esa cantidad de harina se invertia en pan, i que este pan lo ha consumido el ejército, en raciones conforme al reglamento, i no a destajo.

Es verdad que el servicio de campaña adolece de frecuentes irregularidades, en que no es posible, muchas veces, acreditar los consumos exactos, por medio de justificativos regulares. En tales casos, la justificación debe hacerse por medio de certificados administrativos, expedidos por los funcionarios o autoridades superiores, constatando la irregularidad que no ha permitido comprobar con exactitud los consumos de algunas especies, o las ocasiones en que ha habido pérdida por caso fortuito o fuerza mayor.

VIII.

Otro ramo importante de la administracion del ejército es el servicio médico i la higiene militar.

Miéntras el ingenio humano despliega todo el poder de su inteligencia para inventar las mas formidables máquinas de guerra para la destrucción de la especie humana, es consolador tomar nota de toda la actividad con que se persigue la organización de grandes i abundantísimos elementos sanitarios, para mitigar los estragos de la guerra.

El objetivo de los combates actuales no es, como en otra época, matar el mayor número de individuos, sino únicamente inutilizarlos como elementos de resistencia o ataque; por consiguiente, apenas cae herido un individuo, cuando en el acto se apodera de él el servicio sanitario, para salvarle la vida, sin reparar en que sea amigo o enemigo.

Con este objeto, la Convención de Ginebra ha consagrado la inviolabilidad de las personas que, durante la guerra, se dedican a curar a los heridos.

Por más abundantes que sean los elementos prepara-

— 254 —

dos para el servicio sanitario de un ejército que va a entrar en campaña, jeneralmente son escasos para atender a los heridos de una batalla, i a todas las medidas higiénicas de ella orijinadas.

Oigamos a Morache en su *Higiene militar*:

“El combate trae el resultado fatal de poner en actividad el servicio sanitario. Anticipadamente ha debido funcionar prodigando sus servicios a los primeros enfermos; pero en este momento su tarea se centuplica. Millares de heridos caen a tierra. Es necesario levantarlos, trasportarlos a las ambulancias, vendar las heridas; efectuar urgenteinente las operaciones mayores ántes del período de la reaccion; crear hospitales provisarios, aprovechando los castillos, galpones, bodegas, escuelas, iglesias, &. Inmediatamente se debe pensar en la disseminacion de los heridos, evacuando, de las grandes agrupaciones, los que son trasportables por vias rápidas. Despues viene la organizacion de los hospitales de campaña, en una palabra, la actividad de todo el servicio sanitario en sus menores detalles.

“*Campo de batalla*.—Los campos de batalla presentan, en una gran estension de terreno, el mas espantoso conjunto de condiciones ante-higiénicas, unas pasajeras, otras, al contrario, profundas i que interesa hacer desaparecer. El suelo que han ocupado los combatientes será por largo tiempo una fuente de mefitismo, de emanaciones morbíficas, cuya influencia nociva no tardará en pronunciarse.

“*Infección del suelo i aguas*.—Las principales causas de mefitismo, en los campos de batalla, son las siguientes:—
1.^a Mezcla del aire ambiente con gas de la pólvora, azogue, ácido carbónico, súlfuro de carbono, óxido de carbono, hidrójeno sulfurado i otros. Esta infección es solo pasajera: las corrientes atmosféricas i las tempestades, a que ordinariamente dan lugar las grandes descargas de artillería. son suficientes para arrastrar los gases dele-

reos; sin embargo, cuando las casas-quintas u otros edificios han sido el teatro de luchas porfiadas, estos locales pueden conservar, durante muchos días, un olor especial, semejante al de la pólvora, prueba incontestable de que el aire está allí cargado de los gases de la pólvora, especialmente de hidrógeno sulfurado. Estos lugares serán peligrosísimos para colocar heridos en ellos.—
2.^a Causa. Infección del suelo por los detritus de toda naturaleza que las tropas dejan a su paso; tales como restos de alimentos, materias infectas, etc.—3.^a Causa. Infección del suelo i de la atmósfera, por los cadáveres de hombres i de animales, i aun de la localidad, por la sangre derramada.—4.^a Causa. Infección de las aguas corrientes, de las de mareas o estancadas, de los pozos i fuentes, por los cadáveres i restos orgánicos de muchas materias en descomposición.

“El higienista debe ocuparse mui especialmente de esta infección del suelo i de las aguas. Las de la atmósfera desaparecen rápidamente, tan luego como el agua i el suelo han vuelto a su estado primitivo, o a lo menos que los focos de infección han sido aniquilados por procedimientos juiciosamente ejecutados.

“Esta delicada tarea incumbe al ejército victorioso, quo puede i debe auxiliarse de las poblaciones locales mas directamente interesadas en que el nefitismo no se prolongue por largo tiempo. En tales casos, aun cuando el ejército vencedor, decidido a alejarse rápidamente para continuar sus operaciones, no parezca directamente interesado en la sepultación, debe atender a la de sus propios cadáveres i a los del enemigo, aun cuando solo sea por un deber de humanidad. En fin, el interés mismo de los heridos de ambos ejércitos, cuya permanencia puede prolongarse por muchos días en los alrededores del campo de batalla, exige igualmente la salubrificación de la comarca.”

Excederíamos nuestros propósitos si continuáramos

— 256 —

ocupándonos sobre mas detalles referentes a esta interesantísima materia. Remitimos al lector a la obra citada, en la cual encontrará mui importantes datos sobre las enfermerías en los cuarteles, hospitales militares fijos, hospitales ambulantes, hospitales bajo barracas, hospitales bajo carpas i hospitales rodantes. Estos últimos no son otra cosa que los wagones de ferrocarril, empleados en las últimas guerras para conducir los heridos en condiciones especiales de comodidad.

IX.

Estimamos oportuno incluir en este capítulo los siguientes datos ilustrativos, respecto al costo de las mas notables guerras del siglo actual i a los sacrificios que impone el servicio militar en las principales naciones de Europa i América.

Segun los datos que M. Ives Guyot da en su *Ciencia económica* publicada en 1881, las guerras de los últimos veinte años han costado la enorme suma de 66,575 millones de francos.

Hé aqui los detalles:

Guerra de Crimea.....	8,500.000,000	francos.
Guerra de Italia (1859) ...	1,500.000,000	«
Guerra civil americana:		
El Norte	23,500.000,000	«
El Sur	11,500.000,000	«
Guerra del Schleswig-		
Holstein	175.000,000	«
Guerra de Austria i Prusia.	1,650.000,000	«
Espediciones a Méjico, a		
Marruecos i Paraguai ...	1,000.000,000	«
Guerra franco-alemana	12,500.000,000	«
Guerra ruso-turca	6,250.000,000	«
<hr/>		
Total	66,575.000,000	francos.

— 257 —

El siguiente cuadro de estadística comparada de las naciones europeas da, a grandes rasgos, una idea de los sacrificios que impone la paz armada del mundo:

— — —

NACIONES	RENTA	SERVICIO DE LA DEUDA	SERVICIO MI- LITAR	EJÉRCITO EN PIÉ DE PAZ	MARINA	EJÉRCITO EN PIÉ DE GUERRA
				HOMBRES		HOMBRES
Alemania	Frs. 2.375	Frs. 231.25	Frs. 537.50	427,274	16,438	1.456,677
Austria-Hungría	1.712,50	531.25	303.75	268,204	9,370	1.031,621
Francia	2.781,25	1,062.50	732.50	495,880	65,432	1.780,300
Gran Bretaña	2.100	700	675	214,500	101,163	750,569
Rusia	2.187,50	425	795	840,711	30,420	2.264,293
Italia.....	1.562,50	457.50	228.75	733,712	15,055	1.856,036
Confederación Suiza	41,25	1.875	15.75	115,754
Bélgica	250	65	43.75	46,272	103,683
Paises Bajos	227,50	56.875	78.75	65,107	8,876
Dinamarca.....	67,50	11	24.37	35,293	1,122	50,522
Suecia	122,50	12.875	38.50	41,321	6,000	195,901
Noruega.....	68.50	5.875	16.75	18,750	556
España	625	275	150	162,742	23,000	400,000
Portugal	143.75	62.50	29.37	34,874	3,314	78,024
Grecia	37.50	15	9.75	27,500	1,480
Turquía.....	500	375	137.50	160,451	destruida	610,000
Rumania.....	85	50	18.12	20,612	530	100,000
Servia	25	0.75	4.37	8,711	50,000
<i>Total</i>	14,812.50	4,389.25	3,839.50	8,717,668	282,456	23.727,620

NOTA.—Los valores están expresados en millones de francos.

— 259 —

Segun estos datos, tomados de la *Estadística comparada* de Kolb (1880) i del almanaque de Gotha de 1883, le cuesta a la Europa el servicio militar en tiempo de paz, la formidable suma de 3,839.000,000 de francos anuales. Esto es en el año de 1880.

Para el año 1883 los gastos han aumentado considerablemente, de suerte que, sin peligro de exajerar, se pueden fijar en los números redondos de cuatro mil millones de francos anuales, i cuatro millones de hombres sobre las armas.

Quiero decir, que los preparativos para la obra de la destrucción recíproca del género humano cuestan, solo en Europa, unos cuatro mil millones de francos anuales, amen de los cuatro millones de hombres sustraídos de la producción.

Hé aquí los datos, aunque incompletos, respecto a algunos países americanos:

NACIONES	RENTA O presupuesto	VALOR DE LA DEUDA	SERVICIO MILITAR	EJÉRCITO	Marina hombres
				HOMBRES	
Estados Unidos..	\$ 350.000,000	\$ 1819013569	\$ 45.263,121	26,622	3328
Costa Rica.....	2.802,279	6.259,629	712,594	500
Guatemala.....	7.479,719	7.139,169	1.183,011	2,180
Honduras.....	861,970	1.578,609	?	843
Nicaragua	3.720,681	1.178,274	?	703
Salvador.....	3.952,000	2.234,629	900,000	?
Venezuela	5.195,000	64.735,944	?	2,240	200
Colombia	5.917,000	19.956,778	?	3,000
Arjentina.....	33.700,000	83.528,809	8.700,000	13,124	1874
Bolivia.....	3.465,790	2.125,448	2.871,959	3,021
Brasil	58.230,400	409.287,415	12.011,149	13,000	4775
Chile	35.572,859	91.891,956	5.204,964	12,436	1845
Ecuador	2.317,000	16.370,000	?	1,200
Méjico	34.600,000	144.953,785	8.514,478	22,367	?
Perú (en 1879)..	17.595,085	213.882,688	5.970,670	4,670	1632
Uruguai	7.890,000	51.376,548	?	2,357
Paraguai	412,740	19.956,778	64,894	500
Totales.....	569.741,612	2955669988	99.099,187	108,763	13,208

— 260 —

Segun las cifras precedentes, la América mantiene sobre las armas, en tiempo de paz, un ejército i marina de 120,000 hombres, en números redondos, cuyo servicio cuesta, aproximativamente, cien millones de pesos anuales.

El servicio anual de su deuda impone un gravámen de 150.000,000 de pesos.

En Europa, 4.000,000 de hombres cuestan poco menos de 4,000.000,000 de francos: 1,000 francos por hombre.

En América, 120,000 hombres cuestan 100 millones de pesos. 833 pesos por individuo, o sea 3,748 francos. Proporcionalmente, cerca de cuatro veces mas que en Europa.

La América gasta el 16 por ciento de su renta en servicio militar. La Europa, el 25 por ciento.

Este es el término medio, tomadas todas las naciones en conjunto; pero tomadas las naciones individualmente, no hai ninguna en Europa, que, como Bolivia, gaste mas de un ochenta por ciento. Una renta de 3.465,790 cubre un servicio militar de 2.871,959 pesos.

Ni hai ejemplo de nacion que, como el Perú, en tiempo de paz, gastara aproximativamente, 6.000,000 de pesos en 6,000 hombres de mar i tierra. Ni hai tampoco parecido con Costa Rica que, en 500 hombres de tropa, gasta 712,594 pesos, o sea 1,424 pesos por cada uno de los 500 individuos que componen la máquina de guerra de esa República.

Segun los datos de la sociedad de la paz de Massachusetts, las grandes guerras del mundo civilizado, desde el reinado de Constantino (año 306) han sido 286, clasificadas del modo siguiente:

— 261 —

- 44 guerras empeñadas para ensanchar el territorio.
22 « para imponer tributos.
24 « de represalias.
 8 « por cuestiones de honor o prerrogativas.
 6 « por la posesion de un territorio.
41 « de dinastías, de sucesion o pretension a
 una corona.
30 « de proteccion a un aliado.
23 « de rivalidad de influencias.
 5 « de querellas mercantiles.
55 « civiles.
28 « religiosas.

286 Total.

La historia clasifica todas estas guerras en cuatro grandes grupos: guerras religiosas, las dinásticas, las comerciales i las de conquista; i los economistas las resumen en un solo grupo: el *monopolio*, de creencias i de intereses.

CAPITULO XX.

PRIVILEGIOS, MONOPOLIOS, PRIMAS I RECOMPENSAS.

I.—Fomento de los inventos por medio de privilegios exclusivos.—Opinión de los economistas.—II. Derecho de propiedad del inventor.—Opinión de Coquelin.—III. El derecho debe ser perpetuo o temporal?—Opiniones de Bouliers i Renouard.—Propiedad limitada aceptada por la jeneralidad de las naciones.—Precepto constitucional de los Estados Unidos.—IV. Materias que comprende el privilegio.—Opiniones de Colmeiro i Macarel.—Lei francesa.—V. Forma para otorgar los privilegios.—Sistemas establecidos en Estados Unidos, Francia, Inglaterra i otros países.—VI. Propiedad artística i literaria.—Su diferencia del privilegio industrial.—VII. Privilegios de la perfección o introducción.—Monopolios i sociedades privilegiadas.—Precauciones que deben tomarse en los países que se encuentran en el caso de otorgarlos.

I.

Está jeneralmente admitida la conveniencia de que la administración pública fomente los inventos i la introducción en el país de los métodos i procedimientos mas adelantados i de máquinas, por medio de privilegios, o subvenciones.

Es verdad que los economistas condenan todo privilegio o subvención como un quebrantamiento de la «lei soberana de la oferta i de la demanda» i como una perturbación del juego de la libre concurrencia, tan necesario para el desarrollo espontáneo de la riqueza pública, dentro de sus límites naturales.

Dividirémos este capítulo en tres partes principales: privilegios de invención i propiedad artística i literaria;

— 263 —

privilejos de introducción; privilejos o subvenciones a empresas particulares.

II.

Los mismos economistas han concluido por aceptar la justicia de los privilejos de invención.

Hé aquí como se expresa Coquelin:

«Cuando una persona ha inventado, en la industria o en las artes, un procedimiento nuevo, cuyo efecto es simplificar el trabajo, o aumentar la suma de productos, o, en fin, dar a estos mismos productos un grado superior de perfección,— posee, según la opinión general, que es también la nuestra, un derecho particular, un derecho excepcional respecto a la explotación de su invento. Este derecho se ha querido garantir entregando al inventor un título auténtico que los ingleses llaman *patent* i los franceses *brevet d'invention*.»

Puede decirse que hay un consentimiento unánime respecto al derecho de propiedad de los inventores. La diversidad de opiniones está en el límite de este derecho. ¿Debe tener un límite, en el tiempo, este derecho? ¿Debe ser ilimitado?

Examinemos estas importantes cuestiones.

III.

Muchos escritores ilustres, opinan que la persona que inventa un procedimiento nuevo en la industria, artes o ciencias, pone al mundo en posesión de un nuevo elemento de riqueza que, sin el inventor, no habría existido. No solo hace un servicio a la sociedad, a la cual sus inventos enriquecen o procuran bienestar o comodidad, sino también que, con sus propios recursos, crea valores nuevos, fruto de su trabajo, i sobre el cual solo él puede

tener derecho. El inventor tiene sobre su invencion un derecho absoluto que las leyes civiles no pueden restringir. Es este un derecho de propiedad, tan sagrado como cualquiera otro, que no puede pasar de una mano a otra, sino por una trasmision espontánea que no se extingue con el tiempo. El árbol, dicen con M de Bouflers, que nace en un campo, no pertenece ménos incontestablemente al dueño del campo, que lo que una nueva idea pertenece al cerebro que la concibió.

De estas consideraciones deducen que el derecho privilejiado del autor o inventor es eterno; que la sociedad debe limitarse a garantirle la posesion sin ninguna restriccion, i que limitar esta posesion por medio de la lei, es una verdadera espoliation.

Los partidarios del derecho limitado no reconocen en el inventor un derecho de propiedad, sino el de prioridad, considerándolo como el primer esplotador de un descubrimiento que, siguiendo la marcha progresiva de las ciencias i artes, tendria, algun dia, mas o ménos lejano, que ser descubierto por alguna otra persona. Bajo este aspecto, arriban a la conclusion de que el derecho perpétuo seria una usurpacion odiosa del derecho de otros.

Por otra parte, agregan con Renouard:

“¿Qué es una invencion?—Un resultado de la actividad del pensamiento, una novedad en los conocimientos o en las combinaciones, por medio de las cuales la inteligencia ejercita su imperio sobre la materia. Entónces, ¿cómo dudar que el pensamiento, por su esencia, se escapa a toda apropiacion exclusiva? Las ideas pasan de la persona que las trasmite, al que las recibe, sin cesar de pertenecer al que las ha concebido.”

La opinion universal se ha pronunciado por el derecho limitado de los inventores; i es en esta forma como están concebidos los privilejos exclusivos de invencion en todas las lejislatuciones positivas.

— 265 —

La Constitucion de los Estados Unidos de Norte América limita este derecho, con estas palabras sobre el poder conferido al Congreso: «Promover el progreso de las ciencias i artes útiles, asegurando, por tiempo limitado, a los autores o inventores, el dcrecho esclusivo sobre sus escritos i descubrimientos.» Art. 1.^o, sec. 8.^o, núm. 8.

La duracion de los privilejos esclusivos, en las leyes de las diversas naciones, varía entre cinco i quince años.

IV.

Resuelta la cuestion sobre si el derecho del inventor debe ser a perpetuidad o limitado, quedaba la difícil cuestion de determinar cuáles son los inventos susceptibles de ser privilegiados.

¿Se concederia el privilegio a cualquiera clase de invento? ¿Seria posible hacer una enumeração de los que no son susceptibles de privilegio?

Sobre materia tan difícil de encerrar en límites precisos, se ha dado algunas definiciones generales.

Colmeiro dice: «El privilegio esclusivo se refiere siempre a procedimientos industriales, es decir, a procedimientos capacos de dar productos que la mano del hombre o los trabajos que dirige puedan fabricar i ofrecer al comercio para ser comprados i vendidos; de suerte que todo cuanto pertenece al dominio de la intelijencia no es objeto de privilegio, sino miéntras no se hace aplicación inmediata a las artes.»

Sobre esta misma materia, Macarel se expresa así: “Lo que sirve de base al privilegio es el descubrimiento de un producto industrial o la invención de un nuevo medio o aplicación de medios conocidos que conduzcan a obtener un resultado o un producto industrial.”

La lei francesa del 5 de julio de 1844 tiene definicio-

— 266 —

nes mas exactas, que pueden tomarse como buenas bases de estudio.

Hélas aquí:

“Art. 2.^o Serán considerados como descubrimientos o invenciones nuevas:

“La invencion de nuevos productos industriales;

“La invencion de nuevos medios, o la aplicacion nueva de medios conocidos, para obtener un resultado o un producto industrial.

“Art. 3.^o No son susceptibles de privilegio:

“Las preparaciones farmacéuticas i medicinas de toda especie;

“Los planes o combinaciones de crédito o finanzas.»

V.

Materia mui controvertida ha sido, tambien, la forma en que debe procederse a clasificar si un invento o descubrimiento es verdaderamente nuevo i por consiguiente acreedor al privilegio exclusivo.

Se ha discutido la conveniencia de que sea o no el Gobierno quien asegure si el procedimiento sobre que se solicita el privilegio es verdaderamente nuevo.

En los Estados Unidos i en algunos otros países se ha confiado este encargo al Gobierno.

En varios otros países inclusive la Francia e Inglaterra, se ha juzgado que no corresponde al Gobierno pronunciarse sobre esta materia; que una constatacion de esta naturaleza, para ser seria, exijiria una detenida investigacion técnica, que espondria a los inventores a sufrir retardos i gastos i a ser víctimas de apreciaciones equivocadas o maliciosas. Se ha pensado que es mas racional i conveniente conceder el privilegio a cualquiera que lo solicite, reservando a los interesados el derecho de constatar ante los tribunales, si hai lugar a ello, la novedad del procedimiento o la realidad de la invencion.

En este caso el Gobierno no garantiza nada: se limita a dar un certificado del privilegio solicitado, corriendo de cuenta i riesgo del interesado el hacer valer su invento i esplotarlo.

En estos casos el Gobierno exige, por lo menos, que se le presente una descripción exacta del descubrimiento, acompañada, si hubiere lugar, de diseños, muestras o modelos, que son puestos a disposición del público, a fin de que los interesados puedan oponerse al privilegio.

VI.

El privilegio de invención tiene muchos puntos de semejanza con lo que se llama la *propiedad literaria o artística* de los autores de libros, composiciones musicales, cuadros, estatuas, planos industriales, i en general de los creadores de tipos susceptibles de ser reproducidos en cierto número de ejemplares.

Este derecho es estimado por algunos como el privilegio de invención limitado a cierto número de años, i por otros, como un derecho sin límite, perpétuo.

El privilegio de los autores de obras literarias i de tipos artísticos, por manifestarse siempre bajo una forma material, es más fácil de constatar, que el de combinaciones industriales, o de fuerzas mecánicas, investigaciones científicas, de propiedades físicas de la materia, etc.

Es, ademas, menos gravoso al público, porque el privilegio no le impide a los demás la creación de tipos análogos.

Así, el autor del *Espritu de las leyes*, fué propietario de su libro. Pudo perseguir su reimpresión i aun su traducción; pero no habría podido impedir que otros autores escribieran sobre la misma materia i aun bajo el mismo epígrafe. El autor de una pieza de música o de un cuadro de pintura tiene el derecho exclusivo sobre la

— 268 —

reproducción de su obra, pero no puede impedir que otra persona se ocupe del mismo asunto.

Por estas razones al privilegio del autor de tipos artísticos o literarios, se le ha considerado más cercano al derecho común de propiedad, que a los demás privilegios de invención; i las legislaciones, por regla general, han convenido en que sea vitalicio, i aun que se trasmite a los hijos por veinte o más años.

Respecto a los tipos artísticos puramente industriales, como dirémos de fábricas, planos de edificios, máquinas, etc., generalmente se ha convenido en no asignarles el derecho de privilegio exclusivo, por no tener su importancia un carácter duradero.

VII.

El privilegio de perfección i el de importación son dos facetas más que presenta la materia que vamos tratando.

El privilegio de perfección no es más que una derivación del de invención; i es justo reconocerlo en aquellas personas que, después de concluido el tiempo del privilegio del inventor, perfeccionan el invento de éste i lo hacen más útil, económico o productivo; así como ha ocurrido con las máquinas de coser, que han pasado por una gran variedad de notables perfeccionamientos.

El privilegio de importación es de otro carácter. En este caso no hay sujeto que pueda alegar un derecho derivado de la laboriosidad de su ingenio. Es un simple monopolio con que se favorece a la persona que importa por primera vez una máquina, o un arte desconocido en el país.

Este sistema solo puede convenir en aquellos países donde está muy atrasada la industria, i sus relaciones con los grandes centros industriales son de tal modo difíciles o lentos, que necesitan el agujón de ciertas con-

veniencias aseguradas por la influencia de una intervención oficial.

Estas clases de privilejos deben ser por plazos muy moderados i desaparecer, gradualmente, junto con el progreso industrial del país.

Nos toca aquí ocuparnos de los privilejos de las grandes compañías industriales, que suelen concederse, con el corazón tan ligero, como si no costaran ni un solo centavo al país, porque no se les da una subvención pecuniaria.

¿Cuántos millones de pesos importa a una nación un privilegio de noventa i nueve años para una sola vía férrea, de un centro de población a otro?

¿Se puede acaso calcular las formidables cantidades que habría economizado el país, con la libre concurrencia, que habría abaratado los trasportes durante tan largo número de años?

En estos tiempos en que el ingenio humano hace prodigios, de un año a otro, en el campo indefinido de los inventos, es una locura conceder privilejos por treinta o más años. Apénas han transcurrido diez años, cuando ya se nota que los productos privilegiados se pagan el doble mas caros que los productos similares de la industria libre en otros países.

Esta clase de privilejos tiene, por otra parte, el inconveniente de envolver los jérmenes de inmoralidades administrativas; porque no pocas veces ocurre que se conceden como el resultado de los mas celosos esfuerzos; i en no pocos casos se hacen valer resortes que someten a una prueba, de la que no siempre sale incólume la pureza administrativa.

En los países cuyo atraso industrial los coloca en la necesidad de auxiliar con los recursos del Estado el establecimiento de nuevas empresas industriales, vale mucho mas, dar de mano a los monopolios, i fomentar las empresas con algún auxilio directo del tesoro nacional

— 270 —

De este modo se deja libre la concurrencia, i aun se puede llamar a licitacion pública, a los empresarios que den mejores garantías; con lo cual se persigue el mejor servicio i se cierra el paso al favoritismo, abriendo camino a todos los que quieran hacer espontáneamente sus propuestas.

Los monopolios de empresas industriales son siempre un grillete que el pais se ata a los piés; i en mui pocos años empieza a sentir su peso abrumador, como gravámen i como una traba para seguir la marcha del progreso.

Las naciones que se hallan en la necesidad de aceptar este régimen del monopolio, deben ser mui cautelosas para evitar su renovacion por períodos largos; i su eonstante anhelo ha de tender siempre a la implantacion del régimen de la libre concurrencia, aunque sea marchando poco a poco, conforme lo permita el desarrollo progresivo de la educacion industrial del pais.

Aquellas naciones que conceden monopolios por noventa i nueve años a compañías de trasportes, cometan un verdadero atentado contra los derechos de las jeneraciones futuras.

La influencia de estos dos sistemas puede compararse con los datos siguientes:

El monopolio i los privilejos habian producido en Francia, hasta fines de 1881, la cantidad de 27,419 kilómetros de ferrocarril; miéntras que en los Estados Unidos el régimen de la libre concurrencia ha producido 150,746 kilómetros.

CAPITULO XXI.

ESTADÍSTICA.

—Importancia de la estadística en la legislación i administración.—Preocupaciones a que dió lugar la falta de su conocimiento en la antigüedad.—II. Definiciones de Moreau de Jonnés i de Villerme.—Indicacion de José Garnier.—III. División de la estadística.—Estadística propiamente dicha.—Estadística moral o aritmética política.—Cualidades de observación, tacto, independencia de juicio i probidad que debe tener el estadístico.—IV. Método positivo.—V. Método inductivo.—Peligros del uso de este último.—Errores de Chaptal.—Cálculo de los términos medios.—Comparaciones i proporciones.—VI. División de las cifras estadísticas.—Importancia de las cifras oficiales.—Juicio, sobre ellas, de Moreau de Jonnés.—Juicio de Garnier sobre los comentarios oficiales de la estadística.—Cifras compiladas i las particulares.—VII. Organización de la estadística.—Oficinas centrales de Francia i Prusia.—Comisiones locales de Inglaterra.—VIII. Topografía.—Meteorología.—Servicio de meteorología telegráfica.—IX. Población.—X. Agricultura.—Productos i gastos de la agricultura. Contribuciones agrícolas.—XI. Industria.—XII. Estadística mercantil.—XIII. Administración.—División administrativa.—Existencia de los habitantes.—Establishimientos de beneficencia.—Estadística judicial.—Servicio militar.—Instrucción pública.—Caminos, correos, telégrafos, ferrocarriles, canales, vías fluviales, etc.—Vigilancia sobre la recolección i organización de los datos estadísticos.

I.

La estadística tan útil por su objeto i resultados, i a la que los gobiernos le atribuyen tan gran importancia, es la que da al administrador público el conocimiento positivo de la parte de territorio que le está confiada; la que le da los datos para informar al Gobierno sobre la marcha de su provincia, sus mejoras i necesidades, el au-

— 272 —

mento o disminucion de la poblacion, los productos i consumos, las escuelas, cárceles, hospitales, criminalidad, movimiento mercantil, agrícola i manufacturero, minas, elementos de transporte i todo lo que constituye la marcha social de una nacion, i que, segun la expresion de Peuchet, es un verdadero *Inventario del Estado*, por medio del cual se puede apreciar con exactitud sus necesidades i aun los vicios de la lejislacion vijente, con una estimacion casi matemática; porque la estadística aparta lo que es hipotético, para apoyarse únicamente en los hechos. De esta suerte la estadística se convierte en la fuente obligada de los estudios prácticos de la administracion pública, sin la cual ésta incurriria en frecuentes errores para apreciar las necesidades del pais.

El conocimiento positivo de la poblacion, de la produccion nacional, de las rentas públicas i gastos del Estado, de su comercio interior i exterior i miles otros datos para apreciar las diversas faces sociales que hai que estudiar en un Estado, son indispensables para que los gobiernos puedan elaborar sabiamente los proyectos de lei presentados a la deliberacion del cuerpo lejislativo.

Así, sin la estadística judicial, no se podria determinar el estado de la moralidad en las masas populares, segun el aumento o disminucion de la criminalidad.

Sin la estadística escolar, no se sabria si debe o no aumentarse las escuelas, i cuántos niños quedan sin aprender a leer.

Sin la estadística de la produccion i del consumo, no se podria constatar los malos o buenos efectos de las leyes que se relacionan con la situacion económica de la nacion.

La falta de estos conocimientos mantenia a los pueblos antiguos en una completa ignorancia de aquello que constituia su propia existencia como nacion, i daba lugar a las preocupaciones para apreciar a los pueblos vecinos.

Cada país, engañado por relaciones equivocadas o exageradas, ignoraba la situación verdadera de los demás pueblos, lo que no era muy extraño, desde que ignoraba su situación propia.

Hoy, por medio de la estadística, no hay quien no pueda conocer las causas del poder o decadencia de su propio país i del extranjero.

II.

Muchas fórmulas se han dado para la definición de la estadística. La más precisa i exacta que conocemos, es la que Moreau de Jonnés da en sus *Elementos de estadística*, en esta forma: "La estadística es la ciencia de los hechos sociales, expresada por medio de términos numéricos."

El laconismo de esta definición deja algo que desear. Puede completarse con la siguiente, dada por Villermé al abrir un curso de estadística en el Ateneo de París: "La estadística es la exposición del estado, situación, o, como dice Achenwal, de todo lo que tiene una existencia efectiva en la sociedad política, en un país o lugar cualesquiera. Pero esta exposición, desprovista de explicaciones, de apreciaciones teóricas, de sistema, i consistiendo, por decirlo así, en un simple inventario, debe ser redactada en tal forma, que puedan compararse fácilmente los resultados, i que, con sus datos, se puedan hacer deducciones sobre los efectos generales de las instituciones, sobre la felicidad o malestar de los habitantes, sobre su prosperidad o decadencia i sobre el poder o debilidad de las naciones."

Se ve, pues, que la estadística no se ocupa exclusivamente de constatar los hechos por medio de expresiones numéricas, sino de estudios morales i económicos. Esto

hacia decir a José Garnier, refiriéndose a los estadísticos: “Para recojer los materiales, escojerlos, organizarlos, interpretarlos, os es necesario ser hombres de mui sano juicio, de saber, i ante todo, economistas.”

III.

La estadística se divide en dos partes generales: 1.^a la estadística propiamente dicha, que se ocupa exclusivamente de constatar numéricamente los hechos; 2.^a la estadística comparada i aplicada a los estudios morales i económicos de la sociedad; por lo cual algunos la han llamado *estadística moral*, i los economistas de fines del último siglo le dieron un nombre que ha caido en desuso: *aritmética política*.

La estadística propiamente dicha tiene por objeto recojer i agrupar metódicamente los hechos sociales susceptibles de ser expresados numéricamente; mientras que la estadística moral, o aritmética política, es uno de los medios de conjeturar hechos desconocidos, con el auxilio del cálculo sobre datos de hechos análogos conocidos. Auxilian esta parte de la estadística la teoría i el cálculo de las probabilidades, para conjeturar la mayor o menor eventualidad de que son susceptibles ciertos fenómenos sociales.

Este conocimiento del cálculo de las probabilidades corresponde a cierto estudio elevado de las matemáticas: para el estadístico, propiamente dicho, son suficientes los conocimientos aritméticos.

Lo que, ante todo, constituye al verdadero estadístico, es la facultad de observación; el tacto especialísimo para discernir con acierto lo que hai de exacto i de erróneo en las cifras recojidas; la probidad científica invencible, que lo empuja a rechazar el error i el sofisma numérico; la mas completa independencia para buscar la verdad,

sin temor a ninguna clase de investigaciones, aceptando el resultado a que se llegue, sea cual fuere, i sin dejarse influenciar por opiniones políticas, económicas o religiosas, por ningun sistema o plan preconcebido, por ningun deseo de probar otra cosa que lo que resulte probado con el curso natural de sus investigaciones.

La pasion, el capricho, el espíritu de secta o partidismo, la inclinacion decidida por un sistema, son elementos que minan por su base la veracidad incontrastable de que debe estar revestida la estadística.

Es verdad que, con rareza, pueden encontrarse reunidas estas cualidades en un individuo; i por eso es que hai tantas obras de estadística, luminosas como un almacenamiento de inteligencia e ilustracion de sus autores, pero no siempre notables por la rectitud de criterio i el sagaz espíritu de observacion para apreciar los hechos sociales.

IV.

La estadística procede, jeneralmente, por dos métodos distintos, a determinar la expresion numérica de los hechos sociales: uno que Moreau de Jonnés propone llamar *método espositivo*, i el otro es el *método inductivo*.

El método espositivo consiste en recojer todos los datos numéricos que constituyen los elementos de los hechos, cuyo conocimiento se desea constatar, rounir en grupos, coordinar i reducirlos a fórmulas sencillas i cómodas para consultar su estudio.

El método inductivo consiste en obtener las expresiones numéricas de los hechos sociales con el auxilio de procedimientos aritméticos o algebraicos, aplicados a un pequeño número de observaciones, i en admitir, por analogía, proporcionalidad i probabilidad, resultados que no son constatados directamente, ni tomados de la realidad.

de las cosas. Este método, como ántes hemos dicho, es lo que los economistas han llamado aritmética política.

El método espositivo es el verdadero método natural. Es mui simple: consiste en rejistrar, en un órden regular, todos los hechos numéricos que constituyen los elementos de una materia cualquiera.

Así, si se trata de un establecimiento de beneficencia o de detenidos, se toma por unidad los enfermos o reos del hospital o prision. Se anota su movimiento diario i se forman cuadros mensuales, determinando los que salen, entran, mueren, los que saben leer, la clase de enfermedad o delito, la edad, la conducta, nacionalidad, etc.

Si se trata de la estadística industrial, la tarea es mas complicada. Cada manufactura, cada esplotacion especial, se convierte en una unidad absoluta. Las materias primas, los productos de las fábricas, su cantidad, su calidad i valor, el número de obreros, hombres, mujeres i niños, sus salarios, horas de trabajo, máquinas, menaje de los establecimientos, todo debe ser enumerado en detalle, agrupando las cifras en cuadros colectivos para cada localidad segun las afinidades de los productos.

Este método de exposicion exige, sin duda, un estenso desarrollo que puede estimarse ocioso, por muchos; pero tiene la ventaja que cualquiera persona puede apreciar la veracidad de sus elementos, proceder a su verificacion, rehacer los cálculos de los cuadros i asegurarse de la exactitud en todas las operaciones. La estadística formada por este procedimiento es verdaderamente experimental: presenta a la vista del público los testimonios completos de sus aserciones.

Si la abundancia de los elementos es tan grande que llegue a hacer embarazosa su publicacion, se condensan los cuadros en escalas mas reducidas.

Este método necesita, sobre cada materia, una esplotacion prolifa que exige mucho tiempo, perseverancia i trabajo, i crecidos gastos, cuando se trata de informacio-

nes de consideracion. Exige, ademas, que al recojerse los datos, haya en las poblaciones, confianza en el objeto que persigue la estadística, a fin de que los habitantes no los adulteren, por temor de que sirvan de base a los roles de contribuciones.

V.

El método inductivo no presenta estos inconvenientes; pero ofrece garantías mui inferiores, i sus resultados, cuando mas, pueden estimarse como informaciones sumarias. En este método se hace un uso frecuente de la regla de las proporciones, para deducir, de un pequeño número de hechos, la totalidad de los resultados buscados. Fácilmente se concibe que seria raro que este pequeño número de hechos, suponiendo que sean bien observados, pueda ser la expresion fiel i exacta de un conjunto de hechos que se producen en cierta escala de poblacion, de territorio, de tiempo o de produccion.

Por este método se puede incurrir fácilmente en errores de muchísima gravedad.

Así, segun refiere Moreau de Jonnés en su *Tratado de estadística*, Chaptal, en 1818, calculaba que las tierras arables, de viñas, prados i bosques comprendian, próximamente, la séptima parte del territorio frances; i de este cálculo deducia la suposicion aventurada i falsa de que las otras seis séptimas partes debian ser iguales a la primera, por sus propiedades, cultura i produccion. El error estaba en aplicar, a todo el territorio frances, las cualidades comprobadas solo en una séptima parte.

En la formacion de leyes que establecen contribuciones, la estadística ha conducido a mui funestos errores a los hombres de Estado que se han valido del método inductivo, sobre todo cuando no se toma por punto de partida una base completamente exacta i bien compro-

bada con numerosas observaciones; porque, solo partiendo de esta base, es racional obtener resultados numéricos, satisfactoriamente aproximados a la realidad.

Una de las combinaciones de que, con mas frecuencia se hace uso para determinar, por medio de la inducción, los elementos numéricos de un hecho social, es el cálculo de los términos medios. Es muy sencillo i de gran recurso, pero muy secundo en ilusiones i muy expuesto a graves errores; porque no pocas veces se deduce un término medio con la comparación de elementos inarmónicos, es decir, cuando se hace entrar, en el cálculo, medios estremos, cuyos límites, sean mínimos o máximos, no forman parte de la naturaleza real del asunto en estudio. Por falta de estas precauciones, los estadísticos han obtenido, algunas veces, términos medios completamente ajenos al asunto; lo cual da lugar a que se desestimen los trabajos de la estadística.

Por lo demás, es necesario tener presente que el término medio es una cantidad ficticia que da, de la realidad, una idea tanto más aproximada, cuanto más estrecha es la relación que hay entre los elementos que han entrado a componerla, cuanto más cortas son las series que han entrado en la combinación, i cuanto más semejantes son las condiciones de tiempo, clima, etc., en los hechos sobre que se calcula.

Lo que decimos de los términos medios, también es aplicable a las comparaciones, a las cuales se llega, en estadística, haciendo el mayor número de observaciones sobre las relaciones establecidas entre los diversos hechos que se comparan, i no aceptando por relaciones, sino aquellas en que verdaderamente se nota cierta analogía en sus elementos i en su modo de producirse i desarrollarse, obedeciendo a causas comunes.

Hemos entrado en todos estos detalles, no solo para llamar la atención respecto a las precauciones que deben tomarse por los encargados de formar la estadística,

sino, mui especialmente, por los hombres de administracion, para estudiarla, i evitar que arribe a resultados equivocados i tomen de ella bases erroneas, ya sea para la formacion o rectificacion de las leyes, ya para apreciar los fenómenos morales o económicos mas notables en la vida de los pueblos.

VI.

Las cifras de la estadística se consideran divididas en tres clases: oficiales, compiladas i particulares.

Las cifras oficiales son el resultado de las grandes investigaciones, cuya iniciativa le corresponde a la autoridad pública. Tambien se da el nombre de cifras oficiales a las recojidas por corporaciones particulares, bajo la proteccion indirecta del Estado i con una existencia semi-oficial, tal como una Cámara de comercio, una Sociedad de agricultura o de minería, etc.; pero en estos casos la expresion no es rigorosamente exacta.

Se comprende fácilmente que las cifras oficiales son tanto mas exactas e inspiran tanto mas crédito, cuanto mayor es la regularidad del rodaje administrativo a que están confiadas, i cuanto mas experimentados, ilustrados i prestijiosos, por la seriedad de sus actos, elevacion e independencia de miras, son los hombres encargados de elaborarlas.

Son notables, respecto de las cifras oficiales, las siguientes palabras de Moreau de Jonnés: "Necesitan, para escapar de toda sospecha, ser publicadas ántes de las discusiones públicas, para las cuales están destinadas. Nada las desacredita mas que ser preparadas para una ocasion especial: pierden, en este caso, su carácter histórico, i corren el riesgo de que se les tenga por documentos apócrifos. En nuestra época, en que la desconfianza en el poder político se ha llevado al estremo, no

— 280 —

es supérfluo limitar la estadística oficial solamente a cifras, sin ninguna deducción de sus consecuencias. Esta reserva es, sin duda, odiosa, puesto que priva al país de comentarios esenciales; limita el uso de la estadística a un pequeño número de adeptos, i disminuye el interés práctico de su publicación. Pero, de este modo, la autoridad no se compromete en interpretaciones i aserciones que, aunque fundadas, no menos podrían ser importunas o indiscretas. Por otra parte, las cifras, reparadas de toda explicación, conservan mejor su independencia i guardan mucho mejor, al abrigo del misterio, el tesoro de la verdad. Cuando se quiera, podrá ser consultado en ellas el espíritu de la época."

José Garnier cree que los inconvenientes de los comentarios explicativos desaparecerían en gran parte, si éstos fueran firmados por sus propios autores i publicados bajo la sola responsabilidad de sus redactores. Agrega que él quería que se indicara cómo se ha procedido para obtener las cifras, i que éstas deberían estar bajo la responsabilidad moral i científica del que las ha elaborado. Así se vería desaparecer el misticismo de las cifras oficiales, demasiado censurado por unos i demasiado aplaudido por otros. Hay personas que creen producir un argumento incontrastable, cuando dicen: es una cifra oficial!... Una cifra oficial no vale ni más ni menos porque es oficial. La confianza que debe inspirar depende de la forma cómo ha sido recojida, de las circunstancias que han mediado para obtenerla i de las personas que la han redactado.

Las cifras compiladas por autores cualesquiera, en documentos oficiales, exigen dos condiciones de veracidad absolutamente necesarias: una es la citación precisa de los documentos oficiales que han suministrado los datos, a fin de que puedan ser constatados o aclarados; la otra es el nombre de la persona que ha hecho la investigación, para apreciar el grado de confianza que merece.

— 281 —

Desentenderse de estas condiciones, es reducir a testimonios decisivos una opinión aislada, i sustituir pruebas irreprochables a aserciones sin valor.

Tanto en las cifras compiladas, como en las particulares de un origen individual, el nombre del que las produce es igualmente indispensable; pues tanto como vale el autor, valen sus documentos; i en este último caso, es del mismo modo necesario determinar el origen de las cifras, la manera como han sido recojidas i las causas que han motivado su investigación.

VII.

Vamos a ocuparnos de la organización de las oficinas de estadística.

Dos sistemas se disputan el éxito.

Uno es el de una oficina central, dependiente del Gobierno, pudiendo servirse de los agentes administrativos para recojer los datos estadísticos que se debe constatar, redactar, comprobar i publicar a nombre de la autoridad administrativa.

El otro es el de comisionados especiales, organizados, en cada localidad, en corporaciones científicas, independientes de la autoridad, aunque con el apoyo de su concurso.

El primer sistema es el establecido en Francia i Prusia. El segundo, el adoptado en Bélgica, Inglaterra i España. Ambos sistemas tienen sus ventajas e inconvenientes peculiares.

Es incuestionable que una oficina central puede sacar un excelente recurso de la jerarquía i centralización administrativas, para transmitir sus instrucciones i recojer sus resultados, aun cuando éstos se resientan, algunas veces, de la falta de preparación especial en los agentes.

— 282 —

Este sistema ha sido modificado en Francia, estableciendo uno mixto. Se han establecido comisiones en cada cabecera de cantón, cuyos trabajos son comprobados por las comisiones de las cabeceras de distritos i de las de departamento, centralizadas todas en la oficina estadística de París.

En Prusia se ha establecido una organización análoga.

En Inglaterra es completamente independiente de la autoridad el *board of trade*, oficina de informaciones, investigaciones i publicaciones estadísticas.

Este sistema no podría esperarse que fuera ensayado, con buen éxito, en aquellos países en que no tiene energía la iniciativa social; que están habituados a no tomar participación activa en la administración local, manteniendo el espíritu público sumergido en aquella especie de marasmo que produce el hábito prolongado de entregar todas las aspiraciones de progreso i bienestar locales a la sola acción de la autoridad, entregándose a un tutelaje administrativo, bajo cuyo amparo se crían, moralmente raquílicos, pueblos cuya musculatura colosal los llama a la vida de la libertad, en que cada localidad debe bastarse a sí misma.

VIII.

Pasamos, ahora, a hacer un estudio de cada uno de los ramos de que se ocupa la estadística general. Harémos una relación sumaria de lo que a cada uno de ellos corresponde.

TOPOGRAFÍA.—*Situacion, estension, forma i naturaleza del suelo, aguas.*

Esta descripción comprende:

1.º La latitud, longitud, los límites i la estension.

2.º Las montañas, su nombre, elevación i dirección; las planicies, los valles con su estension i elevación; la

superficie del departamento; indicacion sobre las especies de tierras: de migajon, landas cretosas, areniscas, pedregosas; en montañas, florestas, su extension i la caza que en ellas se encuentran; en pantanos, su extension con sus insectos i reptiles.

3.^o Los rios principales, sus nombres, direccion, curso, sus mareas, navegabilidad i su extension sobre la superficie del departamento respectivo, clases de pescados, sus fuentes de oríjen, los afluentes, islas. Los lagos, lagunas, médanos, las fuentes notables, aguas termales i minerales.

Meteorología.—Temperatura, curso de las estaciones, inmigracion de las aves, influencia del clima sobre el hombre i los animales, enfermedades habituales, epidemias, epizootias.

Períodos de tiempo durante los cuales reina el grado máximo de frio i el de calor, de los vientos mas frecuentes i su designacion. Cantidad de lluvia, nieve que cae en un departamento. Número de días de escarcha i de niebla.

Las observaciones que acabamos de indicar deben ser anotadas varias veces al dia, i si es posible en esta forma: al levantarse, al ponerse el sol i al medio dia.

Sus datos se apuntan en cuadros, cuyas columnas están destinadas, mas o menos, en esta forma.

1.^a La fecha; 2.^a horas de observacion; 3.^a direccion de los vientos; 4.^a variaciones barométricas; 5.^a observaciones termométricas; 6.^a observaciones higrométricas; 7.^a observaciones fluviales; 8.^a observaciones de la brújula; i por último, los datos relativos al estado del cielo, nubes, color del cielo, trasparencia de la atmósfera, rapidez de los vientos, meteoros luminosos, etc.

En estos últimos tiempos se ha establecido en Europa i América del Norte un importantísimo servicio de meteorología telegráfica, cuyo mas importante objeto es

— 284 —

anunciar, con oportuna anticipacion, las tempestades, para que los marinos tomen las convenientes precauciones.

Los principales observatorios meteorológicos de las estaciones navales de Europa i Norte-América, unidos por una red de hilos telegráficos i concentrados en Paris, forman del observatorio de esta capital lo que el Almirante Fitz Roy ha llamado el gran centro de alianza telegráfica de la meteorología.

Este observatorio, dicen Zurcher i Margollé en *Los Meteoros*, publica diariamente las observaciones recojidas cada tres horas por cincuenta correspondentes repartidos en toda la Europa. Estos boletines comprenden: la presión barométrica, la temperatura, la dirección i la fuerza de los vientos inferiores, el estado del cielo i del mar en las costas de cada estación.

La importancia de este servicio pudo palparse con el gran huracán del 2 de diciembre de 1863.

Desde el 30 de noviembre el almirante Fitz Roy comunicaba a los puertos del Mediterráneo el primer aviso telegráfico de la tempestad que los amenazaba. Madrid recibió el mismo despacho para los puertos del golfo de León, Turín para el norte de Italia; i el 1.^o todos los puertos del Océano tenían el aviso.

La meteorología agrícola ha principiado también a llamar seriamente la atención de las más adelantadas naciones de Europa. Se desea implantar un servicio análogo al que tienen en uso para la marina.

M. Le Verrier, en un informe dirigido al Ministro de Instrucción Pública, dice que para esta clase de observaciones solo se necesitan los siguientes instrumentos:

Un barómetro.....	Precio.	fr.	80
Un termómetro.....	"	"	20
Un pluviómetro.....	"	"	30
Un higrómetro.....	"	"	25
Total.....		fr.	155

— 285 —

Los señores Payen i Barras, en su notable informe sobre las aplicaciones posibles de la meteorología a la agricultura, opinan que los maestros de escuela podrían encargarse de estas observaciones fáciles de anotar, i cuyos pronósticos, sobre el tiempo, son tanto mas seguros que los medios empíricos conocidos en las campañas.

IX.

POBLACION.—Comprende: población jeneral, su densidad, nacimientos, defunciones, matrimonios, divorcios; division de la población por sexos, hombres i mujeres casados, solteros i sus edades; población por edades, relacion de las diversas edades con la población total; población por profesiones de los individuos i por sus nacionalidades; número de familias, habitaciones, aldeas, villorrios i caseríos; población marítima; causas de disminucion o aumento de las poblaciones i lei de su desarrollo.

Estas diversas materias deben tratarse en cuadros separados.

Uno para anotar los individuos segun su edad i sexo, expresando los hombres i mujeres casados i los solteros de cada sexo que pasen de treinta años. La población actual puede dividirse en grupos, por edades, de cinco en cinco años, hasta la edad de veinte años; de diez en diez hasta la edad de cien años, i de aquí para adelante se debe individualizar cada caso.

Otro cuadro debe destinarse para hacer la estadística comparativa del último decenio, entre nacimientos lejítimos e ilegítimos, defunciones, matrimonios, divorcios, haciendo siempre la distincion de sexos.

Estos datos deben distribuirse por provincias, departamentos, subdelegaciones, distritos; indicando el número de habitantes de cada uno de ellos i el número de

— 286 —

familias i casas que los componen. Tambien debe anotarse el número de casas diseminadas en los campos, distinguiendo entre las que son de recreo i las destinadas para esplotacion de algun ramo agrícola o industrial.

Un tercer cuadro debe destinarse para clasificar la poblacion por profesiones i compararlos durante el último decenio; para constatar el número de propietarios de bienes raices, de los jefes de familia, de los propietarios que viven del producto de sus bienes raices; de los que viven de la renta del dinero; el número de empleados públicos; el número de hombres que viven de diversos trabajos sean mecánicos, comerciantes, agricultores, etc.; el de jornaleros u obreros, clasificados entre hombres, mujeres i niños; el de sirvientes domésticos de cada sexo; el de mendigos i de personas errantes sin oficio u ocupacion conocida, siempre clasificándolos por sexos.

A estos datos hai que agregar las siguientes observaciones:

Constatar cual es la edad en que los niños empiezan, jeneralmente, a ser de alguna utilidad a sus padres, sea en la ciudad, en los campos, o en las manufacturas.

Investigar a qué edad se entregan los individuos a un trabajo independiente. Cuáles son las ventajas o inconvenientes de un trabajo prematuro. A qué edad tiene lugar el mayor número de matrimonios, tanto en la ciudad como en los campos. A qué edad deja el individuo de ser apto para el trabajo.

X.

AGRICULTURA.—*Estado de la agricultura.* Sus progresos o decadencia, calidades de las tierras, division o zonas agrícolas del territorio, naturaleza de los granos, su dejeneracion o mejoramiento, sistemas de cultura, instrumentos i máquinas agrícolas, forrajes, prados natura-

les i artificiales, jardines, riegos, desmontes, viñas, culturas diversas, florestas, caza, árboles esparcidos en los campos, árboles frutales, maderas de construccion i de ebanistería, caballos, mulas, asnos, bestias de cuernos, lanares, cerdos, cabras, aves de corral, abejas, gusanos de seda, arte veterinario, epizootias, policía rural.

Debe destinarse un cuadro para la division agrícola del territorio, en el que se anoten el número de hectáreas que forman la superficie del territorio, distinguiendo las tierras cultivadas por medio de caballos, bueyes o a brazo, —sea, para granos, viñas, jardines o huertos,— las hectáreas barbechadas anualmente i su sistema de trabajo, las hectáreas de prados naturales i las de los artificiales, las de terrenos comunales o baldíos i las de bosques altos.

Otro cuadro debe comprender el número de hectáreas sembradas de trigo, centeno, cebada, avena i otros granos i de legumbres; las ocupadas por jardines de recreo, por llanuras i bosques incultos, por caminos carreteros, líneas de ferrocarriles, estaciones i otras construcciones; por ríos, canales i demás aguas corrientes; por pantanos, matorrales, etc.

Debe expresarse cuáles son los árboles que crecen espontáneamente en los bosques i a qué edad se les explota.

Debe indicarse tambien los principales granos i legumbres que se cultivan; en qué época se introdujo su cultura; cuál fué su efecto sobre las otras producciones i sobre la condicion de los habitantes; qué conveniencia había en la venta o colonización de los terrenos baldíos, en el aumento de cercados i multiplicación de las plantaciones; qué efectos han producido los desmontes i sistemas de desaguar los terrenos.

Todos estos datos deben recogerse con esmero, i no apuntarlos solo por conjeturas mas o menos fundadas.

Productos de la agricultura.—Este cuadro debe ser el desarrollo del anterior, indicando los productos natura-

— 288 —

los de los animales, tales como potrillos, terneros, asnos, mulas, cabritos, corderos, cerdos i aves de corral; las materias procedentes de los animales empleados en la agricultura, tales como lana, cueros, leche, manteca, sebo, queso, miel, cera, seda, pelo de cabra i de conejo, crin, cuernos, huesos, etc., expresando en todos estos artículos sus respectivos valores segun el precio corriente de la plaza.

A esto debe agregarse los valores de los productos de la tierra cultivada, tales como los granos ántes indicados.

Gastos de la agricultura.—Valor de los desmontes, desagües, siembras, cosechas, conducción hasta los mercados, trasportes terrestres por mulas, carretas o ferrocarriles, transporte fluvial i marítimo, consumos de los animales, alimento i salario de los obreros agrícolas, su alojamiento, construcción de graneros, carpas, etc.

Conviene apuntar los gastos correspondientes a cada clase de granos, para formar un cálculo de los cultivos mas ventajosos en cada localidad.

Para completar este trabajo es necesario dar el precio de cada hectárea de terreno, segun su clase i ubicacion i los instrumentos o máquinas que se empleen en las labores agrícolas.

Un cuadro aparte corresponde a los animales, para indicar los caballos criados en los potreros o en peseberas especiales, los empleados en la agricultura i los que están ocupados en servicios urbanos, ya sea industrial, de viabilidad u otros servicios; los bueyes empleados en la agricultura o fuera de ésta, los terneros que no están en estado de trabajar.

En un cuadro especial se anota el total de las entradas brutas de la agricultura; los gastos del cultivo, cosechas, trasportes, gastos del agricultor para él i su familia; valor de las cantidades esportadas para el estran-

— 289 —

jero i nombre de sus mercados principales; ganancia neta de la produccion agrícola.

Contribuciones.—Avaluacion de los fundos susceptibles de gravámen; contribuciones directas e indirectas, sus gastos de percepcion, producto neto, comparacion de los impuestos pagados por el capital agrícola con el que pagan los demas capitales o rentas.

XI.

INDUSTRIA.—*Manufacturas, fábricas, talleres, pesca marítima.*

Un cuadro corresponde a las materias del reino animal, sus productos, cantidad fabricada, la consumida en el pais i la esportada; materia prima, el costo de producion, su producto bruto i neto.

El segundo cuadro sobre esta materia comprende los siguientes datos: comparacion entre los años del último decenio de la importancia de los establecimientos manufactureros; el número de hombres, mujeres i niños empleados en ellos, horas de trabajo, salarios i cantidad de materia prima del pais elaborada; cpecies estranjeras empleadas en el mismo objeto, su valor; cantidad de artefactos producidos i su valor.

El cuadro destinado a las materias correspondientes al reino mineral comprende el número de minas, de establecimientos de fundicion i de amalgamacion, la cantidad de minerales esplotados, consumidos en el pais o remitidos al extranjero; los demas datos respecto a obreros, gastos, horas de trabajo, contribuciones, etc., como ya queda dicho para otro ramo.

Respecto a las industrias del reino vegetal no tenemos que decir, sino que los datos son análogos a los ya apuntados.

XII.

La estadística mercantil puede ser formada ventajosamente por las Aduanas, a las cuales les es muy fácil tomar nota detallada i exacta del comercio interior i exterior.

Sus datos principales son: cifra total del comercio de la nacion, causas de su decadencia o florecimiento, progresion en que se mantiene su desarrollo ordinario, relacion entre la importacion i exportacion, su influencia en el cambio de la moneda, influencia del sistema de contribuciones aduaneras en el intercambio de productos, clasificacion de las exportaciones e importaciones, exportacion de especies metalicas acuñadas, movimiento marítimo, precio ordinario de los fletes, causas que disminuyen o aumentan los derechos de Aduana, progresion ordinaria de su desarrollo, organizacion i personal de los resguardos marítimos i de fronteras terrestres, comercio de tránsito para las naciones vecinas, depósitos en los docks o almacenes fiscales, comercio interior, influencia sobre éste de la reglamentacion aduanera, estadística comparada de un quinquenio respecto a todos los ramos del comercio, influencia en el comercio de las tarifas protectoras de la industria nacional.

XIII.

ADMINISTRACION.—*Division administrativa.*— Division del territorio en provincias, departamentos, subdelegaciones, distritos, o en la forma que lo determinan su organizacion política, fijando la ubicacion de las capitales i de las ciudades, villas, aldeas, villorrios, caseríos con sus respectivos habitantes i número de casas,

la residencia de los colegios o comicios electorales, las comandancias militares, estaciones navales, obispados i parroquias, cortes i tribunales inferiores de justicia, la organizacion de la policía urbana i la de la rural, las administraciones de correos i telégrafos, las oficinas jefes de la administracion de ramos públicos i muchos otros ramos que no se pueden determinar, porque dependen del grado de cultura de cada pais.

Existencia de los habitantes.—Le corresponde lo siguiente: precio del pan, carne, trigo, sal, vino, carbon, i otros artículos de primera necesidad; arriendo de habitaciones, valor del jornal, tanto en la ciudad como en el campo, salario de los sirvientes domésticos, interes del dinero; gastos de subsistencia de los grandes i de los pequeños propietarios, para las personas de diferentes profesiones, para su alojamiento i alimentacion en hoteles, fondas i posadas.

Establishimientos de beneficencia.—Hospitales, hospicios, hermanas de caridad, niños abandonados, casas de maternidad i de lactancia, dispensarías, hospitalidades i recursos a domicilio, casas de refugio para mujeres arrepentidas, casas de locos, casas de trabajo para indijentes o mendigos válidos, causas del aumento o disminucion de la mendicidad, medios de combatirla. Tales son las materias i establecimientos que corresponden a la estadística de beneficencia pública. Su formacion es tan fácil, que no necesita esplicaciones, despues de lo que ya dejámos indicado.

Estadística judicial.— Le corresponde los tribunales de justicia i de policía, establecimientos penales, de detencion i correccionales.

Debe comprender los siguientes datos: número de expedientes civiles i criminales, duración de éstos hasta sentenciarse, juicios paralizados en los tribunales, clasificacion de los delitos, relacion entre los delitos cometidos i los delincuentes descubiertos, relacion entre los

juicios sentenciados i los sobreseidos, número de reos detenidos, condenados, puestos en libertad, salidos con fianza, su sexo, edad, nacionalidad i los que saben leer; número de reos que han entrado i salido de las prisiones; estadística criminal comparada con los años anteriores; aumento o disminución de la criminalidad i sus causas.

Servicio militar.—Número de individuos en estado de prestar este servicio segun los rejistros de la poblacion, número de enrolados en la guardia nacional, número que se puede poner sobre las armas sin perjudicar la marcha ordinaria de los negocios, asistencia media a los ejercicios de instrucción, estado de su disciplina.

Instrucción pública.—Universidades, academias, liceos, escuelas primarias i las militares, navales, eclesiásticas, de preceptores, de pintura, de música, de arquitectura, de artes i oficios, de agricultura, etc.; establecimientos particulares, bibliotecas, museos, monumentos públicos, número de hombres i mujeres inscritos en las escuelas, su asistencia media, precio medio de la educación de cada alumno, estado de instrucción en que se retira la mayoría de los alumnos de las ciudades i la de los campos, aumento o disminución, sus causas, enseñanza gratuita i la retribuida, comparación entre los resultados de ambas, ramos de enseñanza en cada escuela, número de individuos que anualmente se reciben en las carreras profesionales.

Caminos.—Carreteras, caminos vecinales, ferrocarriles, canales, su dirección i pueblos que comunican, su extensión, su estado, reparaciones, naturaleza del suelo, distancia a que se encuentra el material para las reparaciones, precio medio de cada kilómetro de camino; puentes, su material i duración aproximada, su resistencia comprobada por ingenieros, rectificaciones para acortar la distancia de los caminos, desagües, planos de la dirección de los caminos i sus comunicaciones i enlace entre

todos los de la república, itinerario o guia para los viajeros, precio del trasporte de cada quintal métrico de productos de un pueblo a otro, derechos de peaje, pontazgos i barreras, su influencia en el acarreo de los productos, carreteras, canales o ferrocarriles privilegiados, influencia de estos monopolios en la marcha de los intereses generales.

La estadística de los ferrocarriles administrados por el Estado tiene el carácter de una estadística industrial; sin embargo le corresponde a la administración pública la formacion de un itinerario jeneral, de plausos de las líneas principales con los ramales secundarios, del movimiento interior de mercaderías por medio de estas vías, comparacion entre precio de los fletes por ferrocarril, carreteras, vías fluviales i marítimas, estudio de tarifas tendentes a desarrollar la riqueza nacional.

XIV.

Segun lo que dejamos espuesto, la formacion de la estadística jeneral de un país es una obra importantísima que exige mucha labor i el concurso de un numeroso personal, cuyos diversos miembros deben reunir las condiciones de variada ilustracion que requiere este ramo, exigiendo especialmente conocimientos de las leyes administrativas i sus reglamentos, de geografía, nociones de historia natural, economía política, economía rural, higiene, historia, comercio, tecnología.

Los administradores públicos no podrían, de ordinario, disponer de un caudal de conocimientos tan estenso como el que exige la estadística jeneral; por lo tanto, sus funciones, en su respectivo territorio, se limitan mas bien a una activa vijilancia, para que los encargados de recojer los datos estadísticos lo hagan con esmero i per-

— 294 —

severancia, cumpliendo estrictamente con las instrucciones distribuidas por la oficina central.

Para exigir con discernimiento el cumplimiento de esas instrucciones, es necesario que el administrador se imponga del sistema seguido en la recolección de los datos, del método empleado para redactarlos i de los puntos de mira mas elevados que se ~~nr~~ pone la oficina central de estadística para sus estudios políticos, morales i económicos.

Para atender el servicio con todo el interés que merece, es necesario no perder de vista que los cuerpos lejisladores, ni las autoridades administrativas, ni aun las sociedades doctas podrían obrar con acierto, si no pudieran disponer del caudal de experiencia, de observaciones, comparaciones, proporciones i probabilidades con que la estadística favorece a todo el que quiere estudiar los hechos sociales sobre una base que no sea el capricho personal o hipótesis mas o menos aproximadas a la realidad, según el criterio de cada uno.

La estadística es la crónica i los comentarios de los hechos sociales. Sin ella, la legislación i la administración de una nación carecen de fundamentos basados en la observación; i, por consiguiente, los resultados que de ella se esperan en el porvenir, no pasarian de simples conjeturas, sustentadas solamente en la mayor o menor pasión que cada uno tiene por su sistema.

CAPITULO XXII.

H I J I E N E P Ú B L I C A .

I.—Diferencia entre la higiene doméstica i la pública.—Relaciones entre la legislación i la medicina.—II. Materias que comprende la higiene pública.—III. El aire.—Su densidad i humedad.—Influencia en los vegetales.—Atmósfera i los miasmas que flotan en ella.—Tremblores de tierra.—Aire sereno.—Hasta qué punto se puede mejorar la condición del aire.—Ventilación.—Ventiladores mecanicos.—Ventilación en las minas.—Desinfectantes del aire.—IV. El agua.—Agua potable.—Aguas de ríos, arroyos, lagos, estanques i pozos.—Aguas puviales.—El zinc de los techos.—Aguas de nieve o hielo.—Medios de corregir el agua vieja.—Aireación, filtración i destilación.—Desinfección de aguas corrompidas.—Mejoramiento de las aguas que no pueden cocer las legumbres, ni disolver el jabón.—Provisión de agua para las poblaciones.—Conservación del agua a bordo de los buques.—V. Localidades.—Apertura de calles, plazas i pasos.—Ubicación de las ciudades.—Ubicación de los hospitales, cárceles, cuarteles, etc.—VI. Establecimientos sanitarios i los nocivos a la salud.—Clasificación del Instituto de Francia.—Cementerios.—Sectación de cadáveres.—VII. Endemias.—Causes de las fiebres palúdicas.—Influencia de los pantanos i lagunas.—Causes artificiales que pueden tener las fiebres palúdicas.—Cultivo del arroz i del cañamo.—VIII. Medios higiénicos para combatir las endemias.—Desecación de lagunas i pantanos.—Trabajos de esta clase en Cologne, Landas, Arjelia, laguna Mitia, lagunas Pontinas, Sul-pia.—Plantaciones de árboles.—Su influencia en Valehoren.—Pueblos ictíofagos.—Escrófulas e idiotismo causados por la mala calidad de las aguas.—IX. Epidemias.—Vehículo de su transmisión.—Influencia del calor i del frío.—Límites marcados por la altitud.—Causes del cólera i de la peste de Egipto.—Datos de la estadística sobre la influencia de la higiene.—X. Enfermedades contagiosas i las infecciosas.—Peligros de diseminar los enfermos.—XI. Medios de combatir el contagio.—Aislamiento de los enfermos.—Lazaretos, su construcción i ubicación.—Construccioneslijeras.—Opinión del Dr. Michel Levy.—Hospitales-barracas.—Modelo de esta clase en Hammond i en Luxemburgo.—Carpas.—XII. Cuarentenas i cordones sanitarios.—Su ineficacia cuando no se sujetan a las prescripciones de la ciencia.—Médicos sanitarios.—XIII. Vacuna.—La ciencia no ha dicho todavía la última palabra sobre su administración obligatoria.—Medidas de vigilancia sobre los vacunadores.—XIV. Medios higiénicos para la preservación de las epidemias.—Desinfectantes.—Desinfección de las telas.—Indicación de Pasteur sobre la destrucción de los microrganismos.—Desinfección de hombres i animales.—Sistema establecido en Stettin.—XV. Desinfección de establecimientos sanitarios.—XVI. Desinfección de latrinas i albañales.—XVII. Material i condiciones de su construcción.—XVIII. Mataderos.—XIX. Policía urbana de aseo.—Propagación de los conocimientos higiénicos.

I.

Uno de los servicios que con mas esmero debe atender la administración, es la salubridad pública, es decir,

— 296 —

la conservacion i mejoramiento de la existencia del hombre i de los animales domésticos que contribuyen al bienestar de la especie humana.

La higiene pública (comprendiendo la conservacion física del hombre, i por algunos hasta el arte veterinario) no tiene por objeto, como la higiene doméstica, solo la conservacion del individuo, los medios de prolongar la vida estudiando el temperamento de cada uno, sino que se ocupa del hombre tomado colectivamente, es decir, de los medios para su conservacion en sus relaciones con las ciudades, aldeas, etc.; por consiguiente, se ocupa de todos los lugares destinados a reuniones, tales como iglesias, teatros, paseos, hospitales, cárceles, escuelas, cuarteles, talleres de fábricas, cementerios, etc.

La higiene pública se compone, en gran parte, de los preceptos de la higiene doméstica que se ocupa, en detalle, de la salud de cada individuo.

En esta parte de la ciencia administrativa, es donde mas se notan las importantes relaciones entre la legislación i la medicina.

Se ha dado el nombre de medicina legal a los recursos que el legislador i el jurisconsulto pueden obtener del estudio de la medicina.

Por lo comun, no se toma bien el alcance que tienen las relaciones entre estas dos ciencias: relaciones que son mas íntimas de lo que vulgarmente se cree.

Ambas se proponen el mejoramiento del hombre físico i moral. Estudiando los propósitos de estas dos ciencias, no se puede menos que reconocer que las dos tienen por objeto el hombre, i, por resultado, su conocimiento.

En efecto, la legislación se propone reglar las acciones del hombre moral en el interés común de la sociedad i de su conservación física.

La medicina, por su parte, persigue también el conocimiento del hombre físico i las reglas para su conservación.

— 297 —

Si el hombre es una entidad compuesta de un sér moral i un sér físico; i es la lejislacion la ciencia del hombre moral i la medicina es la del hombre físico, no puede ménos que resaltar la intimidad entre estas dos ciencias, que hasta ciertos límites pueden confundirse en una sola, para formar la ciencia del conocimiento completo del hombre, respecto a su conservacion i a sus relaciones con la sociedad.

Esta relacion se nota mas en la administracion que en cualquiera otro ramo de la ciencia social; porque serán de muy poco efecto los preceptos del higienista, si el administrador público no les prestara su cooperacion para hacerlos cumplir, ya sea combatiendo las preocupaciones de la rutina, ya recomendando su aplicacion i procurando instruir a los ignorantes en los beneficios de su aplicacion.

Los descubrimientos mas importantes de los sabios serian, las mas veces, infructuosos, para la gran masa de la especie humana, si la autoridad no adoptara caminos que a veces toman ciertas formas coactivas, para compelear a los administrados al cumplimiento de medidas de interes jeneral; así como tambien la autoridad se encontraría, en muchos casos, sin las luces suficientes para concurrir a la conservacion i mejoramiento de los hombres, si le faltara el precioso continjente de las investigaciones de los sabios.

II.

La higiene pública que cae bajo el dominio de la administracion, comprende las siguientes materias.

La disposicion de las localidades para la planteacion de nuevas ciudades o aldeas; la accion del aire, de los vientos, de la luz, de las aguas i de las estaciones sobre la vida del hombre; el régimen, es decir, sus alimentos i vestidos, interior de sus casas, el ejercicio, el sueño, la salubridad interior de las letrinas i su vecindad a las

— 298 —

aguas corrientes o estancadas, las condiciones de todos los edificios destinados a reuniones, las fábricas, los pantanos, bosques, montañas i las costas, son otras tantas materias que influyen mas o ménos directamente sobre la existencia, i por consiguiente sobre el bienestar de los administrados.

Es verdad que muchas causas físicas se escapan al imperio del hombre, i no pueden ser sometidas al dominio de su intelijencia: tal es, por ejemplo, el aire, cuya fluidez elástica, pesadez, electricidad, rarefaccion i condensacion obran independientemente de nuestra voluntad, sobre nuestro sistema vital i la duracion de la vida, así como tambien determinan ciertas enfermedades i temperamentos.

Mas, como el aire es por sí mismo un fluido incoloro, susceptible de saturarse con las emanaciones de las localidades que recorre, el hombre puede, bajo este último aspecto i hasta cierto punto, correjir los vicios del aire atmosférico que lo rodea, aun cuando no esté a su alcance cambiar sus principios constitutivos.

Le corresponde al administrador encontrar en las indicaciones de los hombres de ciencia los medios para aniquilar o neutralizar los vicios del aire, o para hacerlo siquiera ménos nocivo a la salud.

Bajo este último aspecto, algunos escritores consideran a la ciencia i a la administracion como una segunda naturaleza, cuyo poder determina lo que son los seres organizados i los mejora i corrije.

Vamos a estudiar, por separado, cada uno de los puntos principales de que se ocupa la higiene pública.

III.

El aire.—Importa mucho al administrador conocer cuáles son las cualidades i los efectos del aire, que se

imponen mui especialmente a la atencion de las medidas higiénicas.

Segun los higienistas, el aire mas saludable es aquel que no es pesado ni mui ligero. El exceso de peso o de enrarecimiento lo hacen igualmente nocivo. Siendo mui pesado, es un obstáculo para que la sangre refluya del cerebro al corazon, a causa de la fuerte compresion del órgano pulmonario. Si es mui rarefacto, no resiste suficientemente a la sangre de los pulmones que, en este caso se obstruyen i presentan un obstáculo a la sangre mui abundante del cerebro, que, sobre cargado con ella, e produc una muerte repentina.

Es cierto que la ciencia no puede cambiar las cualidades constitutivas del aire; pero no lo es menos que puede corregir los efectos nocivos de un aire recargado de humedad o miasmas mefíticos.

La humedad del aire es ordinariamente insalubre para el hombre, los animales i las plantas. Si dura algun tiempo, los vegetales no llegan a una madurez completa; no suministran, así como la carne de los animales, mas que un alimento malsano i desagradable. En tal caso, todas las producciones de la naturaleza inerte llevan el sello de esta constitucion viciosa del aire. Hai vegetales que adquieren cualidades venenosas, tales como la flor del laurel de rosa amarillo, que se convierte en un veneno activo en las primaveras húmedas; la miel de las abejas es peligrosa i predispone al hombre para las enfermedades pituitosas.

Corresponde al administrador tomar medidas oportunas para impedir la venta de estas producciones nocivas.

La atmósfera es considerada como un receptáculo inmenso de las emanaciones de todos los cuerpos, en el cual la volatilizacion de los minerales, la traspiracion de los animales i vegetales i los miasmas de mil diversos cuerpos en descomposicion, forman un aire compuesto de partes mas o menos nocivas.

— 300 —

Es incalculable la influencia funesta que ejercen sobre la salud, los miasmas deletéreos, los vapores de las aguas corrompidas, de los cadáveres en descomposicion, de los vegetales fermentados i de los minerales volatilizados, cuando son aspirados o se incorporan por las vías de la inhalacion. Una gran parte de las enfermedades endémicas tienen su oríjen en las emanaciones de los minerales, vegetales i aguas detenidas.

Los temblores de tierra tienen tambien una influencia notable en la jeneracion de las epidemias, a causa de las abundantes exhalaciones metálicas a que dan lugar.

La serenidad de la atmósfera determina el estado mas sano del aire. En ese estado es transparente; contiene solo una pequeña cantidad de agua; tiene la pesadez i electricidad convenientes i es penetrado fácilmente por los rayos solares.

Con un aire sereno, las sensaciones son mas vivas; las funciones vitales se ejercitan con mas amplitud; los humores oxcrementicios se arrojan con mas facilidad; el apetito se siente avivado; la imaginacion, mas lozana i fecunda, i los vegetales son mas sazonados i saludables.

Tales son las ventajas de la serenidad del aire, refrescado de cuando en cuando por lluvias moderadas; porque, de otro modo, ocasionaria una sequedad perjudicial, que alteraria los jugos de un modo nocivo.

El hombre no puede conservarle al aire, a su voluntad, ese grado conveniente de serenidad; pero está a su alcance corregir el aire viciado que jeneralmente se respira en los lugares de reunion, tales como los hospicios, hospitalares, cárceles, escuelas, teatros, etc. El aire no circula allí libremente, i las personas reunidas absorber un aire cargado con las secreciones i emanaciones de los mismos concurrentes.

En tales casos, tiene una importancia de primer orden la ventilacion, cuyo procedimiento mas sencillo es la

— 301 —

apertura de ventanas i chimeneas, capaces de producir una corriente regular.

En los establecimientos destinados a grandes reuniones i en los hospitales, se han empleado aparatos mecánicos de ventilacion, ya sea por medio de la calefaccion o de la propulsion del aire.

Pueden consultarse en el *Diccionario de higiene pública* de Tardieu, el ventilador de Cobenes, el procedimiento de Leon Duvoir, el de Ph. Grouvelle, el ventilador mecánico por insuflacion, establecido con éxito satisfactorio en la Cámara de los representantes, en la fábrica de armas de Chatelleraut, en los talleres de Baccarat i en el hospital Lariboisiere; el procedimiento del doctor Van Hecke, aplicado en el hospital Beaujou, en Necker, en el asilo Vincennes, en el hospital de la Croix-Rouge, en Lyon en diferentes navíos i escuelas, etc.

Los sistemas de ventilacion de los socavones i piques de minas, es materia de la higiene industrial. Corresponde al administrador público exijir, con la mas estricta vigilancia, que esos establecimientos estén constantemente dotados de los mas adelantados sistemas de ventilacion, especialmente en las minas de hulla, cuyas acumulaciones de gas suelen dar lugar a explosiones que causan verdaderas hecatombes humanas, tanto mas frecuentes, cuando no se les exige a los mineros, con toda severidad, el uso de lámparas de seguridad.

Cuando el aire ha sido viciado por falta de aseo o ventilacion, los higienistas determinan, para purificarlo, el uso de las sustancias siguientes: cloruro de cal, hipocloritos, sulfato de hierro, permanganato de potasa, el carbon, la brea mineral (o coaltar), el ácido fénico, la tintura de eucaliptus, etc.

IV

El agua.—Siendo el agua la bebería comun a los hombres i a los animales, es de grau importancia prevenir

— 302 —

los efectos de su insalubridad, indicando los medios de correjirla para evitar las enfermedades que son su consecuencia natural.

El agua saludable es clara, ligera, tersa, sin olor, color ni sabor; se calienta i enfria con rapidez; disuelve fácilmente el jabon, i cuece bien i ablanda las legumbres.

Las aguas corrientes de ríos i arroyos son ordinariamente muy saludables; porque contienen menos sustancias extrañas que las de los lagos, estanques i pozos. El lecho en que corren entre tierra, arena, greda, marga, las filtra, i poniéndose en contacto con el aire i con el sol, pierden muchas de sus sustancias orgánicas.

Las aguas que corren sobre terrenos arenosos o cuarzosos i en contacto con el aire, son muy buenas. Son malas las que atraviesan cretas, sulfatos de cal (yeso), margas, i las que tienen su asiento en turbas, betunes, minas, en cuevas subterráneas privadas de contacto con el aire.

Las aguas de pozo no se desembarazan del ácido carbónico como el agua corriente, ni do los carbonatos de cal que aquel gas les permite tener: son pesadas, calcáreas i depositan la cal en el fondo o en las paredes de la vasija en que se hacen hervir. En las grandes ciudades, las aguas de pozo contienen sulfato i azoato de cal, procedentes de la descomposición de materias orgánicas en que abundan los pozos abiertos en el suelo de los centros de población.

Las aguas pluviales, recojidas al aire libre i lejos de las habitaciones, en recipientes especiales, son las más saludables, porque han sido purificadas por la lluvia, que es una especie de filtración natural.

El zinc de los techos puede comunicar a las aguas pluviales suficiente cantidad de sulfato i carbonato de zinc para hacer peligrosa su bebida.

Las aguas de nieve o hielo, recién fundidos, pueden ocasionar enfermedad, por ser insolubles.

— 303 —

Es importante que el administrador tenga algunas nociones generales sobre la naturaleza de las aguas del territorio que le está confiado, para dar instrucciones respecto de su uso i prevenir las enfermedades que podrían ocasionar.

Puede correjirse el agua viciada i hacerla potable por la aireacion, la filtracion i la destilacion. Por medio de esta última se utiliza, por la evaporacion, el agua del mar, para uso de los buques.

Las aguas corrompidas se pueden desinfectar por medio de filtros de carbon. Segun Gauthier de Claubry, una parte de peso de carbon purifica seiscientas partes de peso de agua; pero estos filtros conservan sus propiedades por corto tiempo; por lo tanto es necesario renovarlos frecuentemente.

Las aguas gordas, que no pueden cocer las legumbres ni disolver el jabon, se pueden mejorar para estos usos, empleando, para cada diez litros, una cucharada, de las de café, de carbonato de sosa.

Si solo se quiere correjir la crudeza ocasionada por el ácido carbónico, bastará con hacerlas entrar en ebullicion.

Las aguas impuras pueden purificarse con el alumbré, empleando diez centígramos de esta sustancia, por cada litro de agua.

Cuando se trata de una masa de agua necesaria para un gran establecimiento, como un liceo, cuartel, hospital, o para el abastecimiento de una ciudad, la eleccion del agua debe reunir todas las buenas cualidades que ántes hemos indicado. La construccion de estensos depósitos i filtros, cuyos materiales no comuniquen al agua propiedad nociva, el empleo de los mejores procedimientos de clarificacion, aireacion i filtracion, el sostenimiento de una baja temperatura, constituyen un conjunto de medidas para la conservacion del agua potable, i se imponen, mui de preferencia, a la atencion del administrador,

— 304 —

cuyos estudios deben siempre referirse a los medios empleados en las grandes capitales europeas.

Cuestion de mucha importancia es la conservacion del agua potable a bordo de los buques.

Los depósitos de madera, tales como barriles o cubas no mantienen el agua en buen estado por mas tiempo que un mes.

La azufracion de los toneles retarda la descomposicion, pero no la impide.

La carbonizacion de los depósitos es todavía un medio mas eficaz; pero el medio mas seguro es que los depósitos sean de hierro, en los cuales el agua no solo no entra en descomposicion, sino que se produce una pequeña cantidad de óxido de hierro, mui útil para combatir la influencia debilitante de las largas navegaciones en los países cálidos.

Pero el mejor de todos los medios para proveerse de agua potable a bordo, es por el uso de los aparatos de destilacion. El agua del mar destilada i aireada, es una bebida saludable. No debe olvidarse que esta agua ejerce una accion sobre el plomo, la cual es mui débil en el agua comun. Debe cuidarse mucho que el agua destilada no esté en contacto con el plomo o sus aleaciones.

V.

Localidades.—Bajo este nombre comprenderemos la apertura de calles, plazas i paseos, la instalacion de hospicios, hospitales, cárceles, cuarteles, la altura de los edificios i los establecimientos industriales nocivos a la salud.

La apertura de calles no es indiferente a la higiene pública, desde que influye sobre la libre circulacion del aire i se presta a dejar espuestos a los habitantes a tal o cual corriente mas o ménos saludable.

No son de iguales condiciones higiénicas aquellos lug-

— 305 —

res secos i elevados, espuestos a los vientos i al sol, espaciosos, situados al levante o al nor-este, alejados de aguas estancadas, de minas, montañas,—que aquellos terrenos bajos, húmedos, en los cuales basta profundizar un metro para encontrar agua.

Las ciudades, aldeas i caseríos, situados en comarcas pantanosas, rodeadas de aguas estancadas; los lugares donde reinan frecuentemente nieblas espesas; aquellos espuestos a inundaciones, que están rodeados de montañas o bosques espesos, circunvalados por elevadas murallas o fosos llenos de agua para defensa militar, o que están en disposicion de recibir vientos húmedos o nocivos durante una parte del año,—son los que especialmente necesitan que sus calles sean abiertas, consultando la libre circulacion del aire.

Otro tanto podemos decir de las plazas o paseos públicos. Se les puede considerar a éstos como si fuesen los pulmones de las ciudades; por consiguiente, es indispensable darles la circulacion de un aire puro i dotarlos de árboles que absorban los elementos nocivos que contiene la atmósfera de las grandes poblaciones, i la reabiliten para la respiracion del hombre.

VI.

Los establecimientos sanitarios, así como las fábricas o talleres de productos insalubres, deben situarse en lugares retirados del centro de la ciudad i en los sitios donde las aguas que usan ni los vientos reinantes no atraviesen la poblacion. Esto debe exijirse con mas esmero de los cementerios, cuyas reglas higiénicas deben siempre ser estudiadas por hombres especiales.

Los establecimientos públicos de educacion, las casas de maternidad, los manicomios, los cuarteles, cárceles,

— 308 —

deben tambien estar situados fuéra del centro de la ciudad, en lugares en que se consulten esmeradamente las condiciones higiénicas.

Materia harto difícil es la clasificación de los diversos establecimientos peligrosos que deben situarse fuera de la ciudad, asunto tanto mas delicado, si se toma en cuenta que puede envolver un ataque al derecho de propiedad i a la libertad de industria.

En todas las naciones está establecida la autorización previa para instalar estos establecimientos; pero no pudiendo dar límites exactos en las leyes i reglamentos, queda siempre un campo al mandatario para el abuso, las equivocaciones o condescendencias.

El Gobierno francés, comprendiendo lo espinoso de estas dificultades, creyó que el único medio para acertar sería consultar a la corporación mas sabia de la Francia. Confió este asunto al Instituto; i este, despues de varios años de estudio, dió un luminoso informe científico, redactado por la sección de química.

El Gobierno aceptó este informe, i sobre él espidió el decreto del 15 de octubre de 1810, que comprende el estudio mas completo sobre esta materia.

Los establecimientos clasificados prolijamente están divididos en tres clases.

Primera, los que deben situarse lejos de las habitaciones particulares.

Segunda, las manufacturas i talleres, cuyo alejamiento de las habitaciones particulares no es rigorosamente necesario; pero cuya instalacion no se permite, sino con una informacion previa.

Tercera, los que pueden instalarse cerca de las habitaciones, pero sujetos a la vijilancia de la policía.

Este decreto es un luminoso estudio científico, muy interesante para guiar al administrador. Por ser muy extenso, no podemos darle cabida en esta obra. Puede ser consultado en el *Diccionario de Administracion de*

Le Rat et Magnitot, i en el *Diccionario de Industria*.

Las exhumaciones de cadáveres i el establecimiento de cementerios se sujetan jeneralmente a las siguientes reglas, en los paises mas adelantados.

Está prohibida la sepultacion en los templos, sinagogas, capillas, hospitales; i en jeneral, no se permiten en ningun otro punto que no sean los locales destinados espresamente para este objeto.

Los cementerios deben establecerse, aproximativamente, a 350 metros de los barrios apartados de la ciudad.

La reapertura de fosos para nuevas inhumaciones, en una misma sepultura, ordinariamente no se permite sino de cinco en cinco años.

En algunos paises está prohibido construir casas de habitacion en las cercanías de los cementerios, i en particular abrir pozos, en una distancia menor de cien metros.

Estas prohibiciones están fundadas en la insalubridad de los miasmas deletéreos que exhalan las fosas i de las filtraciones mefíticas de que podria cargarse el agua.

VII.

Endemias.—La higiene da el nombre de endemias a las enfermedades producidas por la descomposicion del aire viciado, i que no salen de la localidad de su oríjen, i donde encuentran elementos que las sostegan. Llama epidemias las enfermedades que, sin causa apreciable, aparecen en un pais i se propagan de un modo jeneral, pudiendo trasportarse de una localidad a otra, aun cuando sus condiciones atmosféricas sean diferentes.

Las fiebres endémicas intermitentes son frecuentes en las localidades donde el aire está viciado por los efluvios de las lagunas.

Allí donde el suelo está en gran parte cubierto de

— 308 —

lagunas, se verifica en las aguas estancadas una descomposicion continua de las especies animales que contienen. Bajo la influencia del calor i de la fermentacion, se producen gases hidrójeno sulfurado e hidrójeno carbonado. Contiene, ademas, la atmósfera de las lagunas materias orgánicas o efluvios que esparcen el jérmen de fiebres pestilenciales.

En las localidades rodeadas de lagunas, o mui inmediatas a ellas, el término medio de la vida es de 19 a 20 años; miéntras que en los paises saludables alcanza a 37 i 38.

Escepto los casos en que son trasportados por los vientos, estas fiebres no salen del lugar en que nacen.

Las fiebres palúdicas pueden desarrollarse aun sin el concurso de verdaderas lagunas.

En el flujo i reflujo del mar, en la desembocadura de los grandes ríos, en las rejones tropicales, en los deltas donde se mezclan las aguas dulces con las saladas, los vegetales i los animales encuentran un aire para el cual no están organizados i perecen en gran número. Obrando las materias vegetales sobre los sulfatos del mar, hai desprendimiento de ácido sulfúrico, produciéndose efluvios que dan lugar a las fiebres pestilenciales.

De este modo, dice el Dr. Rient, nacen endemias mui terribles, como el cólera, que es endémico en la desembocadura del Ganjes; la fiebre amarilla, endémica en las llanuras pantanosas de las riberas del golfo de Méjico, i la peste de Ejipto, que nace en los remansos de las aguas del Nilo.

Donde las condiciones de calor i humedad acaban con los seres organizados, hai produccion de miasmas i posibilidad de fiebres endémicas.

Las fiebres palúdicas pueden tener su oríjen no solo en causas naturales, sino tambien en la accion del hombre.

Así ha ocurrido en Paris que las grandes excavaciones

— 309 —

ejecutadas para la nivelacion de barrios i para la construccion del alcantarillado han proporcionado a la observacion de los médicos de aquella capital un considerable número de fiebres palúdicas, debidas a esta causa, i de una enfermedad endémica, creada por esta misma causa, en una ciudad donde ántes era desconocida con este carácter.

El cultivo que es con frecuencia un medio de sanear el suelo, puede desarrollar tambien condiciones nocivas para la salud. Los *arrozales*, especie de lagunas artificiales, donde se cultiva el arroz; los *arbercales* en que se macera el cáñamo; las *lagunas saladas*, etc., son otros tantos medios creados o sostenidos por el hombre, con los cuales se desarrollan fiebres intermitentes endémicas.

VIII.

Veamos, a la lijera, qué medios proporciona la higiene al administrador público para combatir estos males.

Donde el hombre crea la enfermedad artificialmente, es evidente que existe el medio de evitarla. Si procede de las condiciones naturales del país, la higiene procura trasformarlas favorablemente.

Para sanear un país en que reinan las fiebres de las lagunas, es preciso suprimir la causa: secar las lagunas o modificar las condiciones que las producen.

En nuestros días se han saneado i puesto en cultivo extensos territorios en la Cólone, Landas, Arjelia, etc. La laguna de Mitdja, foco de enfermedades pestilenciales; se sanea bajo los esfuerzos de la civilización i en virtud de la aplicación del trabajo, con los cuales la trasformará la higiene en una pradera fértil i saludable. Estos trabajos exigen las mayores precauciones, para no esponer, en estos focos de infección, la vida de los obreros que los ejecutan. La higiene no solo ha trazado el

camino, sino que procura tambien preservar a los que le siguen.

Lancisi atribuye la insalubridad de Roma a la tala de un bosque que la resguardaba contra el viento de las lagunas Pontinas. Vitruvio cita ciudades destruidas por la influencia de las lagunas, i otras preservadas con una intervencion intclijente. Salpia (hoi *Torre de la Salina*) estaba situada al nor-oeste de una laguna; los vientos del sud-este la envolvian en efluvios malsanos. Traslada-dada cuatro millas mas al sud-este de aquellos pantanos que, segun Hostilisis, corren hacia el mar, se convirtió en una ciudad mui saludable. (*Vitr.* I cap. IV.)

La infeccion de las lagunas es atraida i retenida por los árboles de vejetacion fuerte. Ya hemos citado un ejemplo. El hecho siguiente confirma la importancia de ese método de sanear.

La isla de Valcheren, situada en la desembocadura del Escalda, i cuvo húmedo suelo está completamente desprovisto de árboles i de vejetacion, es un clima mortífero.

El ejército ingles, de unos 50,000 hombres, se embarcó en Valcheren el 1.^o de agosto de 1809. El 30 de setiembre las dos terceras partes no podian hacer servicio alguno, elevándose la mortalidad a 250 hombres por semana. (Sir Gilbert, *Banc Med. chir. Frans.* vol. III, pájs. 10 i 11.)

En los casos que dejamos indicados i otros análogos, las causas naturales de las endemias son bien conocidas, i la higiene le señala al administrador los medios de combatirlas con buen éxito.

Considerando que la accion del aire, del agua i del réjimen son susceptibles de crear, en un pais, enfermedades que, puede decirse, forman parte del temperamento de los habitantes, i cuan profundamente se afecta la salud con la repeticion de influencias nocivas, se comprende fácilmente que se puode trasformar la salud del

— 311 —

hombre, mejorando las condiciones higiénicas de la localidad.

Fuera del aire i el agua, dice el autor que vamos citando, hai otras causas que tambien determinan algunas endemias.

Los pueblos ictiófagos se ven, con frecuencia, atacados por enfermedades de la piel mui rebeldes, debidas al uso de los pescados que constituyen esclusivamente su alimento. Estas endemias se observan en las costas del Báltico, en la Islandia i en la Noruega.

Las *escrúfulas* i el *idiotismo* son enfermedades endémicas permanentes i mui jeneralizadas en el Valais, en los Alpes, en la cuenca del Ródano, en el Jura i en los Pirineos; mui comunes en la cuenca del Garona, en la llanura del Oise, en el departamento del Aisne i en el del Norte. Parece que se deben a la calidad de las aguas, i segun Chatin, a la ausencia del yodo en el suelo, en las aguas i aun en el aire de las localidades en que reinan.

IX.

Epidemias.—Con esta palabra se indican las enfermedades que reinan accidentalmente en una localidad, i, sin causa aparente, se desarrollan, desaparecen i se propagan de diversas maneras.

La viruela, por ejemplo, es una *endemia* de la cual siempre se observan casos aislados; pero hai ciertos casos en quo la enfermedad se estiende i se propaga con gran rapidez, trasformándose en una *epidemia* que hace sucumbir un considerable número de víctimas.

No se puede desconocer la influencia que ejercen los agentes meteorológicos en el nacimiento, desarrollo i gravedad de las epidemias.

El aire es el vehículo, i entonces se altera su pureza. El ozono disminuye, cuando el cólera aumenta.

— 312 —

Sé ha observado en América que no hai fiebres perniciosas, cuando el aire contiene mucho ozono.

Los vientos trasportan las epidemias i favorecen su emigracion. El calor las desarrolla.

Las grandes enfermedades epidémicas, como la peste, el cólera, el tifus, la viruela, la escarlatina i la disentería han tenido su oríjen en los paises mas cálidos del globo, desde donde se han propagado sobre grandes estensiones territoriales.

El frio, que modera el desarrollo de las grandes epidemias, manifiesta su accion agravando las pequeñas epidemias de gripe, bronquítis, coqueluche, etc.

La altitud crea límites que no pueden pasar ciertas enfermedades. La fiebre amarilla nunca sobrepasa una determinada altura sobre el nivel del mar.

Las alteraciones del aire por los miasmas deletéreos dan lugar a epidemias; la acumulacion determina enfermedades epidémicas terribles: tifus en los campos, erisipelas, disentería, gangrena hospitalaria, etc. que atacan a los habitantes de las ciudades i a los enfermos o heridos aglomerados en los hospitales.

Los miasmas de los millares de cadáveres arrojados al Ganjes, i cuya descomposicion apresura un calor tórrido, enjendran el cólera.

La retirada de las aguas del Nilo, despues de las inundaciones i los efluvios que emanen, producen la peste de Eípto.

Las malas condiciones higiénicas, propias de la miseria o excesos, favorecen el desarrollo de las epidemias i las fomentan. Estas enfermedades son mas frecuentes despues de las malas cosechas i de las estaciones frias i húmedas. Si atacan mas tarde indistintamente, están mas estacionadas i atacan con mas vigor en las poblaciones mal alojadas, mal vestidas i mal alimentadas, en una palabra, donde la higiene es mala i ejercen su influencia la miseria i los excesos.

— 313 —

La estadística comparada del estado sanitario de los diversos países del globo ha demostrado que se encuentran las enfermedades más desarrolladas donde la higiene está menos adelantada: en las cercanías del golfo de Méjico la *fiebre amarilla*; en las riberas del Ganges, el *cólera*; en la campiña de Roma, las *fiebres malignas*; en Egipto, antes tan floreciente y miserable hoy, la *peste*; en Irlanda, que languidece en la ignorancia y la miseria de la Edad media, el *tífus*. (Michel Levy, *Tratado de higiene*, tomo III.)

X.

Los miasmas que emanen de los enfermos constituyen un medio de transporte de los jérmenes morbíferos y constituyen focos de infección capaces de comunicar las enfermedades.

Se llaman enfermedades *infecciosas* las que se transmiten de lejos, en oposición a las enfermedades *contagiosas*, que se propagan por el contacto, ya sea del enfermo, ya de los objetos o vestidos de que se ha servido.

Es preciso no confundir estos dos géneros de enfermedades. Cuando se denuncian los enfermos atacados de enfermedades epidémicas *infecciosas* se puede, al disminuir la intensidad del foco, disminuir al mismo tiempo la intensidad de la epidemia. Esto sucede muchas veces con el *tífus*, el *cólera* y la *fiebre amarilla*.

Cuando se diseminan los enfermos atacados de enfermedades epidémicas *contagiosas*, fuera de las necesidades creadas por el legítimo temor de la acumulación, se disemina seguramente la enfermedad, sin provecho alguno para los puntos infestados. Esto último, dice el Dr. Rient, lo hemos observado durante la última guerra (1872). Con la diseminación de los variolosos, que generalizó la epi-

— 314 —

demia en todo el territorio, se multiplicaban los elementos i los efectos seguros del contagio, teniendo un medio de propagacion que no se anulaba con aquel sistema.

XI.

Uno de los medios para evitar el contagio es el aislamiento por medio de lazaretos.

La situacion de éstos debe ser en lugares distantes del centro de la poblacion, donde ni la corriente del agua, ni los vientos reinantes puedan arrastrar los miasmas mefíticos hacia la ciudad. Debe tomarse, con el mayor esmero, todas las medidas indicadas en la higiene, para evitar que esos establecimientos se conviertan en focos de infección; usando diariamente desinfectantes activos; manteniendo en uso ventiladores apropiados; i sobre todo, vijilando que el aseo sea diariamente atendido con la mas escrupulosa atencion.

Es conveniente que al lado de estos establecimientos, por donde corren los vientos reinantes, haya una plantacion de árboles de vegetacion poderosa, los cuales, absorbiendo las exhalaciones deletéreas, hacen las veces de un cordón sanitario entre la ciudad i el lazareto.

En cuanto a la construccion de los edificios, los especialistas en esta materia se han pronunciado por las barracas, en lugar de las construcciones sólidas, de muy larga duracion, cuyas paredes, con el trascurso de los años, llegan a quedar materialmente filtradas de miasmas mefíticos. Se ha dado la preferencia a las construcciones lijas i económicas sobre las definitivas i de material sólido; i muchos estienden esta preferencia, no solo respecto de los lazaretos, sino tambien sobre los hospitalares.

“Yo quisiera, decia Michel Levy, al terminar la descripción de las barracas construidas bajo su dirección en

el jardin de Luxemburgo, durante el sitio de Paris, yo quisiera que nuestras barracas fueran los hospitales del porvenir, con una duración de diez años; i, al concluir este período, serian destruidas i reemplazadas, en otro terreno, por construcciones nuevas, con los mejoramientos que la esperiencia hubiera sujerido."

Cabrol ha desarrollado la misma idea, proponiendo reemplazar los hospitales permanentes por *villas sanitarias* construidas fuera de las ciudades, entre jardines i prados, compuestas de una serie de pabellones con armazón de hierro forjado i paredes de dobles planchas de hierro, separados unos de otros por cortas distancias, de manera que fuera fácil desarmarlos, para desinfectarlos o quemarlos, en caso de necesidad.

Las dimensiones de estas barracas no pasan de las necesarias para contener de 25 a 50 camas. El grupo mas o ménos numeroso de todas ellas i con cierta distribucion higiénica constituye lo que los higienistas franceses han llamado un hospital *temporaire*.

Bajo este sistema se puede reunir mayor número de enfermos que en los hospitales definitivos.

Los americanos del norte, en la guerra separatista, no trepidaron en formar, con barracas, de 25 a 50 camas, hospitales con tres i cuatro mil enfermos. Hammond dice que la esperiencia no fué mui desfavorable; sin embargo, es necesario reconocer que es peligroso reunir mas de 600 a 800 enfermos. Durante la guerra de 1870 - 1871 este número fué sobrepasado, tanto en Francia como en Alemania; pero estos casos no deben tomarse como ejemplos, sino como excepciones propias de una situación extraordinaria que no podía ser atendida de otro modo.

Citarémos, como un ejemplo, el hospital-barraca de Hammond, construido en forma circular, a la orilla del mar, en la embocadura del Potomac. Se compone de 16 abellones, de los cuales 15 tienen dimensiones iguales,

— 316 —

dispuestos al rededor de un patio circular cuyo diámetro es de 106 metros, distantes unos de otros 12 metros en la parte central i 25 en la estremidad, comunicados todos entre sí por una galería circular. Cada pabellon puede recibir 52 enfermos, i el total del hospital sería de 780. Salvo el número muy considerable de enfermos por cada pabellon, esta distribucion se estima como una de las mas convenientes.

Los lazaretos u hospitales, en carpas, solo son aplicables para el servicio militar en campaña; sin embargo, en casos urgentes pueden utilizarse sus servicios en las ciudades, cuidando que los techos sean de hierro o madera i que sus paredes tengan la forma de telones o cortinajes, que puedan cerrarse o descorrerse, ya sea para mantener una buena ventilacion, ya para evitar el calor o el frio.

XII.

Para impedir que un lugar infestado comunique el mal a otro que no lo está, la administracion pública emplea las *cuarentenas* i *cordones sanitarios*.

Con el nombre primero se designa la barrera que la costumbre, mas que la ciencia, dice el Dr. Rient, ha colocado en el litoral del país para oponerse a la introducion de enfermedades contagiosas. A los buques procedentes de puertos contagiados se les obliga a pasar cierto número de días en un lugar determinado, donde reciben la visita de sanidad i se hacen fumigaciones para desinfectar el buque, mercaderías, equipajes, pasajeros, correspondencia, etc. Esta permanencia era antiguamente de cuarenta días, de lo cual trae su orígen el nombre *cuarentena*. No habiendo presidido la ciencia a la creacion de esta medida, no ha limitado, por consiguiente, ni precisado su uso. Sin distinguir los casos en que la aplicacion sea útil, el temor ha jeneralizado su empleo.

Como esta medida puede herir graves intereses parti-

culares, es indispensable que el administrador, ántes de fijar los dias de duracion de una cuarentena, oiga la opinion de los hombres especiales, tanto para pronunciarse sobre la necesidad de establecer la cuarentena, como para fijar los dias que debe durar. De otro modo se podria tomar una medida antojadiza, sin base en ningun estudio serio i espuesta a imponer estériles gravámenes al comercio e industria, que se sienten profundamente perturbados con estas medidas ocasionadas a retardar de un modo violento el trasporte de pasajeros i mercaderías.

Los hígienistas reconocen la eficacia de las cuarentenas, i le atribuyen mui poca importancia a los *cordones sanitarios*: barreras terrestres destinadas a impedir la trasmision del contagio, pero que, de ordinario, son burladas. Sin embargo, esto no quiere decir que, segun las condiciones de la localidad, especialmente si las vías de comunicacion son pocas i fáciles de vigilar, no podria sacar do ellas provecho una administracion activa i vigilante: provecho que seria de importancia, si se establecieran *médicos sanitarios* en los puntos del paso acostumbrado de la epidemia, con el objeto de tomar todas las medidas que la higiene prescribo para detener los progresos o trasmision de las epidemias, en pueblos que, por su ignorancia, necesitan, en estos casos, con urgencia de los consejos de un hombre de la ciencia.

XIII.

La vacunacion i la revacunacion contienen un preservativo específico contra la enfermedad epidémica de la viruela. Es sensible que en la jeneralidad de los países sea casi necesario emplear la fuerza contra la indiferencia pública, para conseguir la aceptacion de un preservativo tan eficaz como sencillo.

La jeneralidad de los hígienistas conviene en que la

— 318 —

vacunacion debia ser obligatoria; pero los hombres de derecho alegan que todavia la ciencia no ha dicho su ultima palabra respecto a que no sea posible inocular, junto con el virus vacuno, el de alguna enfermedad contagiosa, i que, miéntras exista esta duda, la inoculacion debe ser voluntaria. Se ha creido que no se puede obligar a nadie a que corra el peligro de sacrificar su salud en beneficio de la salud pública.

Le corresponde al administrador jeneralizar la vacuna por los medios mas activos, ya que no puede emplear la coaccion: en las escuelas, liceos, cuartelos, cárceles, hospitales, casas de maternidad, en los buques de la marina de guerra, en los talleres, fábricas, etc.

Contribuye tambien a este objeto el establecimiento de vacunatorios públicos en diversos lugares, i que los vacunadores recorran con actividad los distritos rurales.

Para que los trabajos de los vacunadores sean bien aprovechados, es necesario tomar ciertas medidas de vijilancia, para asegurarse de que las anotaciones de sus cuadros estadisticos se refieren a vacunaciones efectivas, i no a operaciones ficticias, apuntadas con el objeto de llenar los cuadros, para el efecto de recibir los sueldos. Es indispensable que algun funcionario de la administracion o algun vecino respetable, en los distritos rurales, atestigüe, de un modo efectivo, las vacunaciones practicadas.

XIV.

Los medios que mejor resultado dan para la preservacion de las epidemias, son los que aconseja la higiene.

Si la higiene pública ha reclamado i obtenido de la administracion la apertura de anchas vías i largas calles; plantaciones que produzcan con abundancia el oxígeno i el ozono, antídoto de los miasmas; la limpieza de los mercados, estaciones de ferrocarriles, corrales, pesebre-

ras, letrinas, plazas, establecimientos de beneficencia i todos los públicos, especialmente los destinados a la educacion; un gran número de fuentes, destinadas a distribuir agua abundante, pura i gratuita; el establecimiento de baños; la desaparicion de las basuras e inmundicias, etc.,—solo quedará para los tiempos de epidemia, la aplicacion rigorosa de todas estas medidas, completándolas con todos los medios mas propios para la renovacion del aire i la destruccion de los miasmas, segun las indicaciones de la ciencia: fumigaciones con ayuda del cloro, del cloruro de cal o del ácido fénico, medios desinfectantes destinados a impedir la fermentacion pútrida i a destruir los miasmas donde se sospeche su presencia i en los vestidos, lechos, habitaciones de enfermos, deyecciones, etc.

El Dr. Morache le atribuye un gran poder de desinfección al carbon de madera, en estos términos:

«Entre los agentes sólidos de desinfección, el carbon tiene el primer rango. Obra en virtud de su facultad de absorcion de los gases; de tal suerte que, si se puede tender una capa de carbon al nivel de un orificio por él cual se escapan gases mefíticos, desempeñaria, relativamente, el rol de un cañon de chimenea. Para la desinfección del aire caliente de una sala, de un cuarto, es necesario reducir a polvo el carbon i estenderlo en la superficie del suelo. Debe tenerse presente que el carbon no es un desinfectante, en el sentido literal de la palabra: solo absorbe los gases, tales como el amoniaco i el hidrójeno sulfurado; pero, desde que el carbon está saturado de estos gases, por la absorcion, no impide la formacion de ellos en la atmósfera; i este mismo carbon, saturado de miasmas, puede convertirse en un ajente mas de infección, si no se le renueva, o se le desinfecta por medio de la calefaccion hasta el rojo.»

Para desinfectar las telas, vestidos, etc., no seria suficiente el lavado con agua hirviendo, mezclada con sus-

— 320 —

tancias desinfectantes; porque, segun Pasteur, se necesita someter a una temperatura que exceda de + 130° para matar los bacterios, microbios i otros seres microscópicos, que pueden trasmisir el contagio, apesar de haber sido sometidos a la desinfección por medio del agua hirviendo.

Por esta causa, en los hospitales, no se admite otra desinfección de telas que la incineración o la torrefacción, cuando hai elementos para esta última operacion.

Los individuos no pueden ser sometidos, sin perjuicio de su salud, a las mismas fumigaciones sulfuradas o de cloro, administradas a sus vestidos. Es imposible someter a un hombre a una atmósfera cargada de cloro o ácido sulfuroso, durante el tiempo necesario para destruir los jérmenes orgánicos que pudiera tener en sus vestidos, sin procurarles accesos violentos de tos, i sin que la fumigación dé mas resultado que esta molestia, segun el Dr. Morache. (*Traité d'hygiène militaire.*)

La desinfección de hombres i animales multiplicó sus precauciones profilácticas en Alemania, durante la última guerra.

Se puede citar como modelo las instalaciones que funcionaron en la ciudad de Stettin, bajo la dirección del Dr. Petruschky.

Los individuos eran sometidos a un baño especial de ducha en forma de lluvia de agua caliente, alcalina, adicionada de ácido fénico. Los vestidos eran sometidos a un baño de vapor de agua mezclada con ácido fénico, i secados despues en un local especial, cuya temperatura se mantiene próxima a 100°.

XV.

La desinfección de hospitales, lazaretos, buques i wagones de ferrocarriles tiene una importancia especial.

Esta operacion debe ser aplicada, con mucho mayor

— 321 —

rigor, cuando se trata de materiales de madera; porque ésta, siendo mas porosa que la piedra, ladrillo i hierro, retiene mas jérmenes mórbidos que llegan a penetrarla e infectarla interiormente.

La desinfección debe ser precedida por una larga i persistente ventilacion. Despues, las superficies, el suelo o piso, las murallas i cielos-rasos deben ser bañados en una solucion de un ajento antiséptico, tal como hipoclorito de cal, cloruro de alúmina, ácido fénico, etc. El baño desinfectante se repite varias veces. Se procede en seguida a lavar con agua hirviendo con una solucion de carbonato de soda, para limpiar las impurezas de las materias grasas. A esta agua, es aun conveniente agregar ácido fénico.

Si las paredes son de estuco o revocadas simplemente, se les debe raspar hasta una profundidad de uno a medio centímetro, mas o menos. Si son de madera, se las debe, así como los cielos, rasparlas igualmente. En este caso se puede proceder a una carbonización superficial, por medio de una lámpara de alcohol, cuya llama se proyecta horizontalmente por una corriente de vapor, u otra que produzca el mismo efecto. Esta carbonización se ha practicado con buen éxito en los buques que se habian convertido en focos de fiebre amarilla.

Concluida la operacion, se deja la habitacion con todas sus puertas i ventanas abiertas, para permitir la entrada del aire i del sol. Antes de ocupar nuevamente el edificio, las paredes i pisos son bañados con agua de cal *fenicada*, lijeramente mezclada con gelatina. Este baño se seca en pocas horas.

Este procedimiento ha dado muy buenos resultados. Durante la guerra de 1870-1871 las barracas del campo de Sathonay, cerca de Lyon, ocupadas sucesivamente por guardias móviles i movilizados, se habian convertido en focos variolosos e infectaban todas las tropas que

— 322 —

se alojaban en ellos. Las barracas fuéreron desinfectadas bajo la dirección del Dr. Servier, por el método que acabamos de indicar, i no diéron lugar a ningun contagio. Otro tanto ha ocurrido en los wagones de ferrocarril ocupados en acarrear variolosos, cuya desinfección los ha habilitado, por completo, para el servicio ordinario.

Cuando por una causa estraordinaria no se puede raspar las paredes i sacar la capa superficial ostensiblemente penetrada de jérmenes orgánicos, se puede tentar la desinfección por medio del ácido sulfuroso. Para esto, después de cerrado todo herméticamente, se colocan, en platos metálicos, pedazos de azufre o flor de azufre; se rocian con alcohol i se les pega fuego. Se cierra la puerta; se tapan los agujeros de las cerraduras i se deja sola la pieza durante 36 a 48 horas. Para obtener un desprendimiento suficiente de ácido sulfúrico, se debe emplear como un kilogramo de azufre para cada 60 metros cúbicos del espacio que se va a desinfectar.

XVI.

La desinfección de las letrinas ocupa un puesto importante en la higiene de las enfermedades contajiosas i de las endemias, desde que de las excreciones se desprenden torrentes de ácido sulfídrico i amoniaco: gases irritantes i casi venenosos. Por otra parte, los estudios sobre las últimas epidemias indican que las letrinas i urinarios tienen una influencia mui notable en las enfermedades infecciosas, el cólera, la fiebre tifoídea i especialmente sobre la disentería.

La desinfección de las deyecciones es completa, solo cuando se detiene la fermentación pútrida, por medio de la destrucción de la materia orgánica susceptible de fermentar. Las sustancias que absorben los gases deleterios no son mas que paliativos, i no desinfectantes reales; sin embargo, hai que reconocer que se ha hecho bas-

tante, cuando se ha conseguido detener el esparcimiento de gases en el esterior.

El carbon i la tierra *margosa* desecada, como ya hemos dicho, tienen la propiedad de absorber los gases hasta el momento en que quedan saturados de éstos. Tienen, por consiguiente, un empleo racional en la desinfección de letrinas i urinarios; porque su acción se combina fácilmente con la de los agentes químicos, tales como las sales de fierro, el manganato de zinc, cuyo efecto es doble en este caso. En primer lugar, descomponen los sulfidratos i carbonatos de amoniaco i detienen de este modo el desprendimiento de gases. En segundo lugar, obran a modo de agentes antisépticos, destruyendo, por oxidación, la materia orgánica.

Se emplea de ordinario, entre las sales de hierro, el *sulfato de fierro* del comercio, producto impuro, cargado generalmente de sales de cobre o de zinc, o bien una mezcla untuosa de acetato de protóxido i acetato de sesquióxido de fierro, conocido con el nombre de *pirolignita de fierro*, porque está preparado con ácido piroleñoso. Es necesario advertir que el empleo de este último agente podría inutilizar las materias excrementicias para su empleo en la agricultura.

Las sales de zinc son de un uso, dia a dia mas frecuente, i se van sustituyendo a las sales de fierro en la desinfección de las excreciones, por razón de su bajo precio.

Las sales de plomo i las de cobre son generalmente muy caras, aparte de los peligrosos accidentes a que está expuesto su uso.

Según el Dr. Morache, el mejor desinfectante de las deyecciones consiste en una mezcla de polvos de carbon i de sales de fierro o de zinc, de las cuales se agrega mas de lo necesario para evitar ulteriores fermentaciones.

Cuando se quiere operar una desinfección *preventiva*,

se coloca una solucion de una de estas sales metálicas en la vasija destinada a recibir las deyecciones, i la materia orgánica se destruye en el momento de entrar en contacto con la sal.

Los ajentes antisépticos, como el ácido fénico, no ejercen una accion notable sobre las materias excrementicias; porque, aunque detienen la fermentacion, no destruyen los gases sulfidricos o amoniacales, ya producidos. Se les emplea, conjuntamente con las sales metálicas, para la desinfección preventiva de las excreciones de los enfermos. En estas condiciones, una solucion de sulfato de hierro o de zinc impuro, adicionado al ácido fénico, constituye el mejor líquido para desinfecciones preventivas.

La orina humana, recibida en vasijas apropiadas, no fermenta con mucha rapidez; pero, si cae al suelo o en vasijas desaseadas, encuentra luego fermentos; se descompone rápidamente i desprende amoníaco. De la combinacion del carbonato de amoníaco con las sales, fosfatos de magnesia i de cal, se forman luego, en los recipientes, cristalizaciones que aumentan rápidamente de espesor i hacen mas activos los fermentos. El medio mas eficaz, para prevenirlas, es establecer una corriente de agua continua en la superficie del urinario.

Una medida mui buena, desde largo tiempo adoptada en los urinarios públicos de Paris, consiste en esparcir fragmentos de cloruro de cal seco al pie de los urinarios: el cloro se desprende lentamente i destruye los gases amoniacales.

Los líquidos de los albañales contienen *detritus* i excreciones de todo género; son el sitio de fermentaciones mui complejas que aumentan las concreciones cristalizadas, análogas a las que determinan los depósitos urinarios. Estas fermentaciones son una fuente de nefritis, como tambien la propagacion de los jérmenes infeciosos; por lo cual la desinfección de los albañales, cloacas,

alcantarillas o cauces, es una de las necesidades de primer orden en toda ciudad, i que jamas puede ser mirada con indiferencia por el administrador, sin hacerse responsable de los grandísimos males que pueden desarrollarse.

Para este uso se emplean las soluciones de sales metálicas ántes indicadas, las antisépticas, en primer lugar todos los compuestos fénicos, i en fin el carbon. Estos procedimientos deben combinarse con un lavado en grande escala, practicado por medio de poderosas corrientes de aguas que se dirijen por medio de compuertas.

Este es sin duda el medio de tener un buen sistema de aseo para las ciudades: cañerías i canales con un desnivel constante i agua corriente en abundancia, capaz de arrastrar todos los residuos i limpiar las paredes de los desagües.

Los canales o acequias abiertos, para este objeto, tienen el defecto de que, aun cuando tengan una corriente de agua constante, no pueden ménos que infeccionar el aire con las materias orgánicas que arrastran en descomposicion.

Las cañerías que, por no tener un desnivel constante, emplean máquinas recolectoras, para cuya traccion se necesita que la cañería tenga respiraderos, dc trecho en trecho, por donde se desprenden gases que envenenan el aire, son perniciosísimos para la salud; i no se concibe como se pueda olvidar el uso de desinfectantes en cada una de esas válvulas por donde se suministra a las poblaciones grandes dosis de tóxicos para destruir la salud i mortificar las narices ménos sensibles a las impresiones del sentido del olfato.

Sobre esta materia, una de las precauciones mas importantes es que los cañones o cañerías sean de un material tan sólido i construidos en tales condiciones de buen servicio, que se tenga la mas completa seguridad

— 326 —

dé que no son posibles las filtraciones; porque, si llegaran a tener lugar i el suelo pudiera embeberse con una parte de los líquidos que corren en el cauce, estaria perdida para siempre la higiene de la ciudad. Todas las precauciones parecen pocas para prevenir tan gran peligro.

XVII.

La construccion de albañales para desagüe es materia de primera importancia para las poblaciones. Las condiciones a que deben sujetarse segun Duchatelet i Gourlier (*Dictionnaire d' industrie*) son las siguientes:

Una de las primeras condiciones de salubridad es que su altura sea igual a la de un hombre. En Paris se han hecho reparaciones costosísimas para llenar esta falta.

Se debe tener presente la cantidad de agua que va a circular, la superficie del acueducto, la posicion horizontal o mas o menos inclinada.

Es necesario que el plano horizontal no tenga unos puntos mas bajos que otros; porque en tal caso, en los lugares bajos, se acumulan las materias en putrefaccion, i pueden hasta causar la muerte a las personas que respiran sus gases.

Los materiales ocupados en la constucción de los albañales deben ser de aquellos que no puedan ser penetrados por los gases deletéreos. Muchos accidentes desgraciados han tenido su oríjen en la mala calidad de los materiales empleados en estas obras. Con mui buenas razones se da la preferencia a las piedras de sílice sobre las calcáreas.

En Paris, los ácidos de las aguas sucias ocasionaron la destrucción completa del trabajo de piedra revocado con obra de albañilería.

El mejor medio de desinfectar estas obras del servicio higiénico urbano, es haciendo pasar por ellas, con fre-

cuencia, una poderosa corriente de agua. Cuando no se pueda disponer de agua en abundancia, se reemplaza ésta por medio de fuertes corrientes de aire, establecidas con numerosos ventiladores.

Todos los pormenores sobre esta materia son acreedores a la mas especial atencion. Cualquiera negligencia puede dar lugar a las mas fatales consecuencias.

Cuando el aseo de las cañerías es descuidado, se forman grandes acumulaciones de materias infectas; obstruyen la corriente del agua i forman focos venenosos de insalubridad, cuyo aseo impone serios peligros a los obreros.

Miéntras se ocupan en este trabajo los obreros, es necesario manterer una gran corriente de aire por medio de ventiladores artificiales.

XVIII.

Los mataderos destinados a beneficiar reses han sido en todo tiempo materia de estudios mui interesantes, por parte de la administracion pública, a causa de su influencia en la salubridad.

Estos establecimientos deben estar situados en un lugar que, por su posicion, no dañe a las aguas corrientes que pasen por la ciudad, ni a los vientos reinantes. La construccion, hasta cierta altura, debe ser de piedra mui dura para resistir a los lavados frecuentes que deben hacerse cada dia. La disposicion de las paredes, techos i ventanas, debe prestarse para una abundante i constante ventilacion, con lo cual se obtiene una temperatura fresca i se impide las grandes aglomeraciones de moscas, segun Huzard ha podido constatarlo en Strasburgo, Zurich, Schaffhouse, Génova i en varias ciudades de Suiza (*Dictionnaire d' industrie.—Abattoir.*)

Es indispensable que tengan agua corriente para la-

var los intestinos, en el acto que salen del estómago de los animales.

Los pisos deben ser planos inclinados, de un material mui resistente, sin grietas ningunas donde pudieran penetrar la sangre i otras materias susceptibles de corromperse.

La construccion debe ser, en todas sus partes, sencilla, mui sólida, con materiales mui resistentes i que puedan lavarse con grandes chorros de agua, sin sufrir deterioros.

La primera condicion de estos establecimientos es que puedan recibir agua en abundancia i desprenderse de ella con facilidad.

XIX.

Materia de gran importancia para la higiene urbana es la estraccion de las basuras de las habitaciones particulares i de las producidas por el barrido de las calles.

En las ciudades donde se atribuye poca importancia a la higiene, no es raro ver grandes aglomeraciones de estas basuras, que son verdaderos focos de infeccion, vician el aire i pueden ser causa de desastrosas epidemias.

Si no se tiene cuidado de destruir todos esos residuos por medio de la incineracion, es incuestionable que progresivamente, se irán formando verdaderas montañas de basuras, que constituyen un peligro para las ciudades.

Es, pues, indispensable incinerar diariamente esos productos, ántes que entren en una fermentacion pútrida.

No se concibe como existan todavía ciudades cultas, circundadas de un verdadero cordon anti-sanitario de basuras, i como puedan descuidar asunto de tanta trascendencia administradores que bajo otros aspectos despliegan una actividad digna de la consideracion pública.

— 329 —

Es verdad que los trabajos higiénicos no son ruidosos, i, por consiguiente, no atraen grandes aplausos populares. Al contrario, la higiene encuentra, las mas veces, resistencia en el público, de tal suerte que sus mas importantes medidas no se consigue que las acepten, sino despues de vencer algunas mortificantes oposiciones, en que no pocas veces se recojen odiosidades. Pero el administrador público no debe considerar sus funciones como destinadas a recojer aplausos, sino, ante todo, a hacer el bien de sus administrados, a consagrarse a todos los asuntos de interes jeneral, que por estar, las mas veces, en pugna con las exigencias del interes particular, imponen a los hombres de administracion, tantos mayores sacrificios, cuanto mas completa es su consagracion al servicio de los intereses colectivos de la comunidad.

Para facilitar el cumplimiento de estos deberes respecto a la higiene pública, el medio mas eficaz, es preparar a los administrados para aceptarla de buen grado, por medio de la enseñanza de sus preceptos en las escuelas i liceos; i este no solo será un medio de facilitar la mision del administrador, sino la propagacion mas eficaz de sus conocimientos i la implantacion de sus mas importantes preceptos en el seno del hogar doméstico; de suerte que cada familia sea un pequeño centro de donde irradien los conocimientos higiénicos, cuya benéfica influencia se hace sentir en las costumbres de las poblaciones, en su prosperidad material i en su perfeccionamiento moral.



CAPITULO XXIII.

H I J I E N E A G RÍC O L A .

I.—Epizootias.—Sus causas mas comunes.—Medidas de prevision.—Deberes de la administracion.—II. Cuarentenas en Rusia i Estados Unidos.—Recomendaciones del Congreso veterinario de Viena.—III. Disposiciones legales de la administracion francesa.

I.

El asunto mas interesante que considera la higiene agrícola son las epizootias. Nos concretaremos a ellas, ya que la naturaleza de nuestros estudios no nos permite abarcar mayores límites.

Hai animales cuya existencia i multiplicacion es una plaga para el hombre; así como hai otros que son un verdadero beneficio de la naturaleza.

Los animales de tiro, las especies ovinas i bovinas i hasta la volatería constituyen una gran parte de la riqueza agrícola; por consiguiente, su conservacion i multiplicacion importan mucho a la agricultura.

Hai enfermedades que, con un carácter verdaderamente epidémico, atacan i matan un gran número de estos animales. Son conocidas, desde principios del siglo XVIII, con el nombre de epizootias.

No son contajiosas en todos los casos. Provienen, en gran parte, del estado atmosférico, tal como los grandes

— 331 —

calores del verano, las neblinas del otoño; i tambien tienen su causa en la insalubridad de los establos, corrales i pesebreras, en la mala calidad de los alimentos i bebidas i de la escasez de éstas.

Cualesquiera que sea la naturaleza de la enfermedad, es una prevision muy útil aislar los piños de animales de una comarca o distrito i aun los de una *hacienda*, desde que se anuncian los primeros síntomas de una epizootia; al mismo tiempo que es esencial trasladar el piño a otra localidad; lo mas pronto, i atender, con mucha atención, a su alimentacion i bebida sanas.

Desgraciadamente estas precauciones son raras veces atendidas por los interesados.

Sea ignorancia o negligencia, la gran mayoría de los agricultores dejan llegar el mal, sin conjurarla con ninguna medida previsora. Por consiguiente, no es extraño que los estragos se estiendan con creciente rapidez i que ocasionen pérdidas, no solo a los intereses privados, sino perjuicios deplorables que afectan profundamente el bienestar de todas las clases sociales.

En 1842, el Ejipto sufrió la plaga de una gran epizootia, en cuyos estragos perecieron 500,000 animales de cuerno. Su agricultura, tan abundante en recursos, sufrió un terrible golpe, cuyo restablecimiento exigió muchos años para llegar al pie antiguo.

Los estados orientales de la Alemania i la Francia han sufrido los estragos de estas epidemias, mas de una vez importadas del extranjero.

Ya que la negligencia de los particulares no se preocupa de este asunto con todo el interés que merece, deber es de la administración investigar las causas de estas enfermedades, sus medios curativos, hacer conocidos éstos entre los agricultores, i prescribir el régimen i las precauciones que la ciencia i la prudencia indican para prevenir la invasión del mal o detener sus progresos.

Es verdad que estas precauciones ocasionan desagra-

— 332 —

dos a los agricultores de las poblaciones agrícolas; que causan algunos perjuicios; que imponen algun sacrificio al interes privado; pero es necesario resignarse a admitir estas medidas aunque sean severas, con tal que no dejen de ser equitativas i razonables.

No se debe olvidar que una de las bases de la sociabilidad humana es subordinar el interes privado a los intereses de la comunidad.

II.

Vamos a ocuparnos de las medidas jenerales aconsejadas hasta ahora para impedir la introducción de las epizootias procedentes del extranjero, como tambien para detener su desarrollo, una vez que ha aparecido.

El Boletín de la Sociedad Nacional de Agricultura de Chile, correspondiente a enero de 1884, dice que se han obtenido magníficos resultados en las fronteras de la Rusia, por medio de la cuarentena alemana contra las epizootias; i que, en vista de estos resultados, las cuarentenas, se han establecido en los puertos atlánticos de Norteamérica, donde llega un gran número de ganados, procedentes de Australia, África i Asia.

Cerca de Nueva York se ha establecido la primera cuarentena, en un fundo que mide 16 hectáreas, con sus potreros separados, galpones, establos i corrales, suficientes para que permanezca cada animal cuarenta días desde la fecha de su desembarque, quedando completamente separado de los ganados que llegan en otros buques.

El alimento i el aseo están allí al cuidado de los importadores. Los escrementos no se pueden sacar afuera, sino pasados tres meses desde el principio de la cuarentena de cada piño.

— 333 —

El superintendente de este servicio, que es jeneralmente un inteligente albéitar, inspecciona los ganados durante la cuarentena i despues de ella, en cuanto es posible; hace separar a los enfermos para que no contagien a los sanos; vijila la curacion; lleva la contabilidad, i se esmera en hacer lo ménos odiosas posibles estas medidas de precaucion, que no pueden ménos que ocasionar perjuicios a los intereses que hieren.

En vista de los buenos resultados obtenidos, se trata de establecer cuarentenas, análogas a la de Nueva York, en Boston, Baltimore i Portland.

Parece, pues, que son jeneralmente reconocidas la necesidad i buenos resultados de las cuarentenas epizoóticas.

El Roletin citado reproduce las siguientes recomendaciones del Congreso universal de veterinarios reunidos en Viena:

1.^o Investigacion minuciosa sobre los caminos de introducción i propagación, avisando por telégrafo a todas las autoridades nacionales o extranjeras, cuyos territorios estén amenazados de ser invadidos por epizootias o pestes.

2.^o Publicación de boletines semanales sobre la marcha creciente o decreciente de la epidemia.

3.^o Aislamiento, tan radical como fuese posible, de los lugares infestados.

4.^o Destrucción de los jérmenes de contagio, donde puedan encontrarse: en los establos, forrajes, arneses, estiércoles i carros de ferrocarriles.

5.^o Formación de una zona, en la cual la circulación de los rumiantes no sea permitida, durante una epidemia, sino con ciertas precauciones i garantías.

6.^o Suspensión de ferias i mercados de los ganados vacunos u ovejunos, en un radio señalado alrededor de los lugares infestados.

Estas son las recomendaciones jenerales.

Veamos, ahora, algunas disposiciones mas detalladas para la práctica de este servicio.

III.

La administracion francesa, tan prolja en todos los ramos, consulta las siguientes disposiciones sobre epizootias:

En el acto que un propietario tenga un piño enfermo, está obligado a comunicarlo a la Municipalidad. Esta asignará al piño enfermo un espacio para forrajejar por separado, en los terrenos de pastoreo comun, si los hubiere en la parroquia; i le determinará ademas, el camino que debe seguir para llegar al lugar del pastoreo.

Todo propietario o beneficiador de bestias de cuerno, bajo cualquier título que sea, que tenga uno o varios animales enfermos o sospechosos, está obligado, bajo pena de 500 francos de multa, a poner el hecho en conocimiento del *maire* de su comuna, quien hará inspeccionar los animales enfermos por el esperto mas vecino, o por el designado al efecto para el departamento o canton.

Si el informe atostigua la enfermedad, el *maire* dispono que los animales enfermos sean separados de todos los animales de la comunua. Los propietarios no pueden, bajo ningun protesto, conducir estos piños a los pastoreos o bebederos comunes. Están obligados a alimentarlos en lugares cerrados, bajo pena de cien francos de multa.

El prefecto debe dar aviso público, por medio de los diarios o carteles, inmediatamente que haya comprobado la existencia de la epizootia.

Bajo la inspección ocular del *maire*, los animales deben ser marcados a fuego con una M. No podrán ser vendidos sin que el mismo funcionario, concluida la epidemia,

les asigne una contra-marca. La infraccion de esta disposicion se castiga con 500 francos de multa.

Todo funcionario público tiene el deber de conducir ante el juez de paz los animales que, con la marca M, encuentre en los caminos, ferias o mercados. Estos animales serán muertos, en el acto, i en presencia del mismo juez.

Solo puede venderse la carne de animales beneficiados en presencia del experto o veterinario.

Las bestias muertas son enterradas inmediatamente a una distancia mínima de 50 toesas de las habitaciones, en un foso de ocho pies de profundidad, debiendo taladrar la piel con muchos agujeros para inutilizarla.

Los caballos que se empleen en conducir carros cargados con bestias muertas, deben ser desinfectados con agua caliente, como tambien los carros o carretas.

Los dueños de animales, en un país infestado, podrán beneficiarlos en sus propios establecimientos, o venderlos a los carníceros, con las condiciones siguientes:

1.º El experto debe certificar que los animales no están enfermos.

2.º El carnícero no debe entrar al establo.

3.º Los animales deben matarse en el término de 24 horas.

4.º No se puede hacer ninguna de estas operaciones sin permiso escrito del *maire*. La contravención es castigada con 200 francos de multa.

Está mandado que en los lugares infestados se tengan amarrados los perros. Se hace matar a los que andan vagando sueltos.

Se castiga con multa de 1,000 francos al funcionario que dé algun certificado falso.

Estas multas se aplican administrativamente. La justicia ordinaria no puede reverlas ni modificarlas.

Para combatir la desastrosa epizootia que en 1815 se desarrolló en Francia, una ordenanza real mandó que, a requisicion de la autoridad administrativa, los jendarmes,

— 336 —

guardia nacional, guardas de campo i hasta la tropa de línea debian emplearse en hacer cumplir todas las disposiciones relativas a impedir la propagacion de las epizootias.

Tales son las mas importantes medidas establecidas en Francia para impedir la propagacion de las epizootias, cuyas fatales consecuencias son de tanta gravedad para la agricultura i para el abastecimiento de las poblaciones.

Hai muchos otros detalles interesantes que pueden consultarse en el *Curso de derecho administrativo* de Macarel.



CAPITULO XXIV.

REGLAMENTACION DE LA PROSTITUCION.

I.—Reglamentacion de la prostitucion, bajo el aspecto sanitario.—Forma en que puede intervenir la policía.—Opinion del Congreso médico internacional de Paris.—Proyecto del Dr. Jeannel.—Opinion de los doctores Mougeot i Garin.—II. Reclamos por la falta de reglamentacion.—Espinosa dificultades en la práctica.—Ideas de tolerancia moral, segun Lecour.—III. Necesidad de apoyar este servicio en una policía bien organizada.—Medidas moralizadoras.—Establecimientos piadosos que secundan los esfuerzos de la autoridad.—En Paris está este servicio establecido bajo la base de la policía.—IV. Los jueces de paz juzgan sobre esta materia en Londres.—Medidas sanitarias relativas al ejército i armada inglesa.—Medios moralizadores adoptados en Inglaterra.—Modelo de citacion de un juez de paz.—V. Esta reglamentacion se puede establecer solo en las ciudades que disponen de todos los elementos indicados por la ciencia i la moral.

I.

Hé aquí un capítulo más de higiene pública, que interesa profundamente al porvenir de la humanidad.

Materia de muy encontradas opiniones ha sido, entre los moralistas i los médicos, la reglamentacion de la prostitucion.

En este capítulo no tenemos para qué ocuparnos de este asunto, bajo el aspecto de la moral i de todo aquello en que pudieran sentirse heridos los sentimientos religiosos i las costumbres públicas de cada país.

Vamos a tratar tan espinosa cuestión únicamente bajo el aspecto sanitario, que es la sola faz bajo la cual estudia este asunto la higiene pública.

— 338 —

En primer lugar, es necesario dejar sentado que, por reglamentacion de la prostitucion, no debe entenderse la autorizacion de su ejercicio, como algunos lo sostienen, sino solamente su vijilancia.

M. Delavaud, prefecto de Paris—en 1823—define el asunto, en esta forma: “La Policía no autoriza la prostitucion, sino que la vijila i procura los medios mas eficaces para ejercer una vijilancia efectiva».

El *Congreso médico internacional* reunido en Paris, en 1867, iba mas allá: proclamaba el hecho, comprobado por la ciencia, de que la vijilancia de la prostitucion es insuficiente, b ijo el punto de vista sanitario; i aun cuando los miembros del Congreso se empeñaban en mantenerse dentro del terreno estricto de las observaciones científicas, no fué posible que limitaran sus estudios a la atestiguacion de los estragos de la infección venérea i a la necesidad de las visitas sanitarias.

Se convino en que la cuestión envolvía un carácter esencialmente administrativo; i a pesar de los propósitos de no salir del terreno meramente científico, se formularon proyectos de lei i reglamentos en que se exigía una sanción penal para corregir el mal.

Entre todos estos proyectos figuró, como mas notable, el del Consejo superior de higiene pública de Bélgica, presentado al Congreso médico internacional por el Dr. Crocq. Este proyecto utilísimo, como base de estudio, para cualquiera administrador, puede ser consultado en la obra titulada *La prostitution à Paris et à Londres* por C. J. Lecour.

Vamos a tomar nota de las diversas opiniones manifestadas, en ese Congreso, por las mas notables celebridades médicas de Europa.

El Dr. Mougeot d'Aube pedía la visita de las casas de tolerancia; i llegaba hasta pedir una especie de museo Dupuytren: colección plástica para representar los estragos de las afecciones venéreas.

— 339 —

El Dr. Boëns calificaba la prostitucion clandestina como un ultraje i un atentado contra las costumbres, que debia castigarse por el código penal con prision de seis meses a dos años i multa de 50 a 500 francos.

El Dr. Leon Fort opinaba que era necesario aumentar las casas de tolerancia, con el objeto de combatir la prostitucion clandestina.

El profesor Seitz llamaba la atencion respecto de quo las medidas severas contra la prostitucion la obligaban a ocultarse i hacerse mas nociva a la salubridad publica. Esta opinion estú confirmada por Delamarre, que en su *Tratado de policía* dice: "por haberse tratado de que las mujeres alegres no estuvieran en ninguna parte, se dió lugar a que estuvieran en todas partes."

Seitz apoya su opinion en las cifras estadísticas que acusan un notable aumento de las enfermedades venéreas en Baviera, en 1861, despues de haberse promulgado la lei que castigaba la prostitucion con prision de un mes a dos años.

El Dr. Mougeot i M. Drysdalo de Lóndres, pedian quo se sometiera, por la vía administrativa, a una visita medical a las mujeres, i tambien hombres que visitan las casas de prostitucion.

El Dr. Jeannel decia: "La lei, impotente para autorizar, ni prohibir la prostitucion, puede, por lo menos, establecer las atribuciones de la policía respecto a su vigilancia."

El mismo doctor presentó al Congreso médico un proyecto que es considerado por los hombres de ciencia, como una fórmula jeneral, un tipo de reglamentacion para cualquier pais. Hélo aquí:

ART. 1.^o

"La represion de la prostitucion, con provocacion en "la vía pública o de cualquiera otra manera, está confiada a la policía,

— 340 —

“Al jefe de ésta se le confieren facultades discrecionales sobre todos los individuos que se entregan a su ejercicio.

ART. 2.^o

“La prostitucion pública se atestigua por el testimonio de dos agentes de policía, a lo menos; i tambien por notoriedad, informacion, reclamos o denuncio.

ART. 3.^o

“El jefe de policía podrá dictar los reglamentos que estime necesarios respecto de las personas que, por officio, favorecen la prostitucion; como tambien sobre los aposentadores, propietarios i locatarios.

ART. 4.^o

“Este mismo jefe podrá dictar los reglamentos para practicar las visitas sanitarias corporales.”

Es conveniente advertir que los médicos se dejan fácilmente arrastrar por la noble pasion de impedir los estragos del terrible azote que hiere, no solo a la edad actual, sino a las jeneraciones futuras; i ponen en olvido los límites que la razon natural tiene marcado al derecho, los cuales no pueden ser sobrepasados por el legislador de un pais libre.

Continuemos oyendo a los doctores.

El Dr. Mougeot se expresó en estos términos:

“Terminamos pidiendo, en compañía de los mas notables talentos que se han ocupado de esta materia, que se multiplique, para los contagiados, los recursos de toda especie; que se les facilite la admision en los hospitales, en lugar de rechazarlos como parias, tal como lo he presenciado durante 22 años en mi hospital.

— 341 —

“¿No es deplorable que, habiéndose hecho de París la ciudad de los placeres, donde acuden todas las clases sociales de tantos países diversos, se rehuse la entrada a los hospitales especiales a los que han caído en el campo de batalla de la luxuria, sino tienen seis meses de residencia en la capital?”

“¡Que no se nos dé por escusa la insuficiencia de los recursos hospitalarios! Si el municipio no se basta, que venga en su apoyo el Estado. Lo esencial es cegar con rapidez esa fuente de infección que implora por sí misma su secuestación.”

Todos los médicos que tomaron parte en el Congreso estuvieron acordes en calificar la sífilis en estos términos alarmantes: “la peste sifilitica, esta lepra, esta peste oculta de los tiempos modernos, esta plaga social, el mas grande azote de la especie humana, esta causa de la degeneración de las poblaciones, cuya fuente es la prostitución clandestina que debe ser señalada a toda la actividad i rigor de la acción administrativa.”

Relacionando este asunto con el respeto debido a las libertades individuales, el Dr. Mougeot decía en el Congreso médico:

“En vano se nos opondrá el respeto sagrado de la libertad individual i de la vida privada... ¿Qué es una libertad individual que amenaza i destruye la libertad de los demás? ¿Qué es una vida privada, en la cual hai una inmisión extraña que va traficando aquí i allá, a domicilio i en todas partes, con una contaminación de efectos terribles para la sociedad?”

“Se permitirá espropriar, por causa de utilidad pública, los mas hermosos años de la vida de un hombre, i se trepidaría en espropriar por causa de salubridad pública, algunas horas, algunos minutos, algunos meses, si es necesario, de la libertad de una mujer de costumbres depravadas!... Se sacrificará a hombres dignos de toda consideración para conjurar los flajelos trasmisibles, ta-

— 342 —

les como el cólera, la fiebre amarilla i la peste bovina, etc. Se impondrán onerosas cuarentenas a jente honrada, por la simple sospecha de ser conductores de un aire infestado... I para extinguir el azote mucho mas terrible, la sífilis, que no solo hiere al culpable, sino tambien, por trasmision, al inocente, i lo que es peor todavia, a toda una jeneracion... se pararia ante las consideraciones de la libertad individual o la vida privada de una libertina o prostituta!

“Esto no puede ser. La concurrencia vital es la lei de todo lo que tiene vida en la naturaleza. Nada se escapa a esta lei, tan sujetas a ella están las naciones como los individuos. La nacion que, por un culpable abandono, ante una corrupcion fisica i moral, hubiera dejado decrecer el número de niños i la fuerza corporal de cada uno de ellos, seria, necesariamente, presa de las naciones, cuya poblacion se hubiere mantenido mas vigorosa i en buenas condiciones de un creciente desarollo. El secreto del porvenir está allí, como lo está la esplicacion de pasado.

“Por lo tanto, en nombre de los intereses mas elevados, nos adherimos a las mas rigurosas medidas administrativas, no solo para las mujeres públicas, sino para todo lo que está en contacto con la prostitucion clandestina. En esta materia no debe haber excepcion: la severidad debe estenderse hasta aquellos rufianes que, léjos de ejercer la prostitucion clandestina, pregnan por todos los medios posibles su oficio, i van, hasta los clubs, a poner en almoneda la llave de sus alcobas.”

El Dr. Garin médico del hospital de Lyon considera el asunto bajo un aspecto idéntico, con estas palabras:

“¿Por qué contemplar tanto esta clase de jente ostensiblemente entretenida, cuya puerta, casi siempre abierta a todo huésped, tiene, por decirlo así, una llave comericiable en circulacion? ¿Por qué estas niñas alegres que no son, despues de todo, otra cosa que las jitana-

— 343 —

mas o ménos descaradas de la prostitucion, tienen el derecho de arruinar impunemente, no solo la salud, sino la moralidad i la fortuna de la mas brillante juventud de nuestro tiempo? ¿Por qué estas Lais i Phrineas de nuestra época, a quienes su profesion les da un nombre cuya gloria es el escándalo, pueden, sin temor, instalar sobre los primeros bancos de nuestros espectáculos i fiestas, sus extravagantes atavíos i sus ademanes provocadores, como un afrentoso desafío al lujo honesto de nuestras mujeres, como una pública provocacion al libertinaje, lanzada a nuestros hijos? ¿Acaso tendría algo que perder la honestidad al encontrar a esas *Lesbiennes* sustraidas de nuestros lugares de recreo? O acaso la salud pública no ganaría nada en constreñirlas al cumplimiento de las medidas higiénicas, a las cuales se someten las cortesanas mas arreboladas, es verdad, pero no ménos peligrosas? I se podría lamentar mucho el honor de algunas malvadas sometidas a la inspección sanitaria, cuando se aplaudiría la captura de esos bandidos jubilados, que no están tan altamente colocados en las habilidades del crimen, como esas sirenas en el refinamiento del vicio?"

II.

Citamos todas estas opiniones para que se pueda apreciar hasta que punto se han pronunciado las aspiraciones i las exigencias de la ciencia médica.

A estas manifestaciones de la ciencia, expresadas solo en ciertas épocas i en el terreno de las teorías especulativas, hai que agregar las que, dia a dia, formula la sociedad bajo el punto de vista de la moral, del orden, de la decencia pública i del interés de las familias.

Veamos como se explica a este respecto Lecour (en 1870) comisario de la oficina de la Prefectura de policía de París.

Digamos desde luego, dice Lecour, que la Prefectura

— 344 —

de Paris recibe diariamente quejas emanadas de numerosas víctimas del contagio sifilitico.

A estas quejas en forma de cartas, reclamaciones colectivas, artículos de diarios, se agregan las de las mismas personas de la profesion.

Todos se quejan; esperan una satisfaccion inmediata de la policía i exijen una intervencion eficaz, cuyo ejercicio les parece mui fácil.

En cuanto a la prostitucion, en jeneral, todos reconocen que no se puede impedir ni suprimir. Hai una expresion vulgar que la designa como un *mal necesario*. Mal necesario, pero del cual nadie quiere sufrir el espectáculo, ni la vecindad, i cada uno lo remite a su vecino.

A sus repugnancias individuales, bien lejítimas i mui fundadas, se agregan las esclusiones de órden i de moralidad pública que alejan a las prostitutas de las iglesias, asilos de caridad, liceos, escuelas, museos i de ciertos establecimientos públicos.

Aparte de las prohibiciones especiales (está hablando Lecour de la reglamentacion francesa) relativas a la policía sanitaria del ejército, medidas que pueden tomarse en los teatros, jardines públicos, pasajes, etc., cuyo cumplimiento entraña considerables dificultades en la práctica, no tiene la administracion mas que una débil participation en las muchas exigencias del público, sobre esta materia tan espinosa.

Aquí, la iluminacion de una tienda atrae a las niñas alegres, cuya presencia aleja a las compradoras honestas. En otro lugar, sucede lo contrario: la clientela tiene sus razones para temer la intervencion de los agentes de policía: intervencion que el comerciante censura i maldice.

La prostitucion no inspeccionada es lejion, continua Lecour. Se muestra tanto mas audaz, desde que instintivamente se siente protejida contra la policía. Sabe mui bien cuán difícil es para la policía el cumplimiento, en la vía publica, de una medida severa contra las mujeres.

Tambien se anuncian estrepitosamente iatraen la atencion por sus ademanes i palabras provocativas. El publico, que no esta en situacion de hacer distincion entre las mujeres inscritas i las clandestinas; que, ademas, no se da cuenta de las espinosas dificultades que impone esta clasificacion i que el mismo se las crea a la policia, se queja inconscientemente i con estrépito. Se admira del abandono en que, aparentemente, se encuentra la decencia publica, las costumbres, el orden, la moral social, i pide a la administracion una represion activa i vijilante.

Esto es mas o menos lo que pasa en todas las capitales de Europa.

En presencia de estas exigencias imperiosas, fundadas unas en la higiene i otras en la moral, la administracion publica se ve compelida a entrar en actividad.

¿Pero como hacerlo con discrecion?

Desde sus primeros pasos el administrador ve levantarse obstaculos de un orden superior que la teoria no alcanza a percibir; pero que nadie los puede desconocer en la practica, i que, por mas grandes que sean los peligros del contagio, se sobreponen, por su naturaleza, a las exigencias de los hombres de la ciencia. (No olvidemos que està hablando un alto funcionario de la Prefectura de policia de Paris.)

No se puede dejar de tomar en cuenta el interes, la piedad que, hasta cierto punto, inspira la posicion desgraciada de las personas perdidas en este repugnante vicio, con las expectativas de morigeracion que ellas mismas pueden abrigar. Hai que apreciar las circunstancias i distinguir lo que es accidental de lo definitivo; afrontar la desesperacion que amenaza con el suicidio; contar con las afecciones, las esperanzas i esfuerzos de las familias; i en los casos en que se trata de personas menores de edad, hai que inelincarse ante la responsabilidad i los derechos de la patria potestad.

— 346 —

Aparte de todo esto están las recriminaciones contra los ajentes de la autoridad: esa especie de vituperio general, desdeñoso i vago que es de mas efecto que las censuras acerbas.

Esto, dice Lecour, se deriva de las ideas actuales de tolerancia en materia de moral. Hoy es crecido el número de personas que, no viendo en el libertinaje otra cosa que una de las formas del lujo, estorban i ridiculizan, como severidades de un anacronismo puritano, los actos de la policía en favor de la higiene i moralidad públicas.

Hemos citado extensamente estas opiniones de un funcionario experimentado, a fin de que el administrador que pretenda entrar, por primera vez, en el camino de esta reglamentación, conozca de antemano todas las espinas que tiene que apartar de su camino, i se resuelva a hacer el bien con conocimiento cabal del sacrificio que le impone tan delicado servicio, como importante para la conservación de la sociedad.

III.

Por lo que dejamos espuesto, se verá que una empresa tan espinosa no se puede implantar sino en las grandes ciudades dotadas de una policía muy bien organizada, cuyos jefes, por sus antecedentes, circunspección i prestigio, den seguridades de que, al hacer la inscripción obligatoria, no se incurrirá en las muy desplorables consecuencias de las inscripciones equivocadas o maliciosas.

Allí donde la organización de la policía no da garantías de circunspección, perspicacia i elevación de miras, no es posible realizar, con su concurso, un servicio tan delicado, i sobre el cual se levantan tan vivas protestas, aun en los lugares que es más serio, cumplido i esmerado.

La reglamentación de la prostitución exige ciertos auxiliares para que dé sus buenos frutos.

— 347 —

No todo debe ser medidas severas de la autoridad administrativa. Esta debe estar secundada por los establecimientos piadosos para moralizar a la jente entregada al vicio. Es necesario perseguir con tanto ahínco la vijilancia de la prostitución, como su rehabilitación moral. Deben permanecer constantemente abiertas las puertas para el arrepentimiento i la reincorporación a la vida honrada.

Ninguna idea se presenta tan espantosa al espíritu, como la de que una mujer, al ser inscrita en los registros sanitarios, se vea obligada a repetir las mismas palabras del Dante al pisar los dinteles del infierno.

Tal idea es rechazada por el cristianismo, que jamás cierra sus puertas al arrepentimiento.

En París existían, en 1870, los siguientes establecimientos destinados a este objeto:

Casa de las hijas de Dios.—Refugio de las hijas de París.—Hijas penitentes.—Hospital de la Misericordia.—Casa de detención para prostitutas.—La Salpêtrière.—Hijas de la Providencia.—La Obra del Buen Pastor.—San Valerio.—San Vicente.—San Pelajio.—Abadía de San Antonio.—Celda de Madelonnettes.—Santa María Ejipciaca.—San Miguel.—La Magdalena.—Detención de las mujeres protestantes.—Refugio de las israelitas.—Sociedad protectora de las mujeres menores de edad.

IV.

Las medidas represivas respecto a la prostitución han aparecido en Londres en una fecha relativamente nueva. Puede decirse que solo en 1864 se dictó la primera ley sobre la materia. *The contagious diseases prevention.*

En Inglaterra la opinión pública levantó serias protestas contra estas leyes. Es notable que para protestar se hubiera formado una asociación de señoras titulada: *The*

Ladies' national association for the repeal of the contagious diseases Acts.

Esta protesta firmada por notabilidades europeas, tales como Henriette Martineau i Florencia Nightingale no han podido detener al legislador ante escrupulos mui dignos de respeto, pero ocasionados por la ignorancia en que la virtud se mantiene respecto de los estragos del libertinaje.

Se ha dictado en Inglaterra una lei especial para susstraer al ejército i a la marina del contagio venereo, i que comprende trece de sus estaciones militares mas importantes.

La lei inglesa confia a los jueces de paz las funciones que la lei francesa encarga a la policía, respecto a examen médico, detencion en los hospitales, aplicacion de penas, etc. La policía recoje las informaciones i el juez juzga.

En cuanto a los medios moralizadores i de correccion, los ingleses emplean procedimientos mui propios de la seriedad británica i de su respeto por las libertades individuales. En la noche, se reparten, en la vía pública, tarjetas de invitacion, a las mujeres desordenadas que andan en la calle, para concurrir a un paseo, restaurant, por ejemplo, con el objeto de "tomar el té en compañía de amigos sinceros." En la reunion se les hace una exhortacion a moralizar sus costumbres.

Este celo, de dudosa eficacia, no tiene importancia bajo el aspecto de prevenir los peligros que envuelven para la conservacion de la sociedad las infecciones sifiliticas.

Los establecimientos especiales para este objeto, en 1870, en Londres eran: *San Barthomero, Guy, Royal Tree, London, Middlesex i Lock*, fuera de las numerosas dispensariás.

Los procedimientos empleados en Inglaterra son mucho mas respetuosos de las libertades individuales, i ba-

— 349 —

jo una forma atenta i amistosa, para disimular un acto tan depresivo de la dignidad personal.

Hé aquí la copia de un modelo de citacion a una mujer, respecto de la cual se ha presentado una informacion acreedora a medidas sanitarias:

“A N. P. de.....

“Tomad nota de que una informacion, cuya copia va adjunta, me ha sido presentada conforme a las disposiciones del Acta que en ellas se indica. La veracidad de los informes será el objeto de un sumario por mi parte, o de algun otro juez en..... el dia..... de..... a la hora.....

“Teneis, por este motivo, obligacion de comparecer ante mí, o ante otro juez, al lugar i hora determinados, a contestar lo que está articulado en la informacion.

“Podeis comparecer en persona o por medio de representante.

“Si no compareceis, podeis ser obligada, sin nuevas formalidades, a un exámen profesional periódico, practicado por el médico–visitador, designado en el Acta antes citada.

“Si quereis, podeis dar la preferencia a un compromiso escrito i firmado en presencia de un inspector de policía (o como el caso lo permita) de someteros a un exámen periódico.

“Si tomais este último partido antes del plazo fijado para vuestra presentacion, no será necesario que os presenteis al juez.

(Firmado).—L. M.
Juez de paz.

V.

Hemos entrado en todos estos detalles, a fin de proporcionar datos para impedir que se proceda conlijereza en esta materia, por falta de un estudio anticipado de todos los puntos difíciles que encierra este servicio en la práctica.

Es necesario evitar, a toda costa, que se proceda con una dureza injustificable; porque lo estremado de la medida exige que, en su aplicación, se emplee un tratamiento muy mesurado, cauteloso i colocado a la altura de la consideración a que son acreedores los seres desgraciados, caídos en el mas hondo abismo de la degradación humana.

Este servicio debe implantarse solo en las ciudades que posean los recursos necesarios para proceder según las indicaciones de la ciencia i de la moral.

Los procedimientos que no se ciñen a estos respetos, deben ser condenados como tópicos depravados para matar el último rasgo de vergüenza o pudor, que pudiera permanecer escondido en el alma de esas desgraciadas mujeres.

CAPITULO XXV.

PERSONAL ADMINISTRATIVO.

I.—Conocimientos propios del administrador público.—Estudio de las ciencias que auxilian a la administración.—Influencia del estudio de las ciencias i las leyes en el desarrollo de las cualidades especiales del administrador.—II. Cualidades morales.—El administrador público, segun Bonnin.—III. Inconvenientes de las funciones administrativas.—Sacrificios que impone su cumplimiento.—Hostilidades que se encuentran en el camino del bien.—La justicia debe sobreponerse a todos los compromisos i consideraciones especiales.—IV. Elección de los jefes de ramos administrativos.—Crítica del marques D'Audiffret.—V. Nombramiento de empleados subalternos.—Inconvenientes de anular la participación que deben tomar los jefes—Ascenso gradual segun los méritos.—Opinión de Mirabeau.—Antigüedad i aptitudes.—VI. Vida privada.—Acumulación de empleos.—Incompatibilidades.—VII. Relación de los empleados públicos con la economía política.—Crítica de A. Clément.—Los empleados públicos en los Estados Unidos.—Juicios de Tocqueville i de Pascal sobre el aparato estatal en el ejercicio de la autoridad.—Necesidad de que la actividad social descargue al Estado de muchas funciones que racionalmente no le corresponden.

I.

Vamos a poner término a esta obra con los capítulos destinados a algunas consideraciones relativas a las cualidades propias al administrador público; sobre las precauciones que deben tomarse en la elección del personal administrativo en general, i sobre las pensiones de jubilación destinadas al sostenimiento del empleado retirado por enfermo o muy anciano.

En el curso de estos estudios hemos podido apreciar

— 352 —

que no le basta al administrador el conocimiento de las leyes i reglamentos, sino que necesita tambien liacer el estudio de la estadística, del derecho público, de la economía política, higiene pública, nociones de historia natural, tecnología i artes rurales.

Estando confiado a sus cuidados la existencia i conservacion de los habitantes, le son necesarios estos estudios, desde que la administracion deriva de estas ciencias sus procedimientos mas útiles a la sociedad, i se guia por sus indicaciones en los casos en que se trata de la salud de los habitantes, de su seguridad i de la riqueza pública.

Sin poseer estos conocimientos, no estaria en aptitud de aprovechar las ventajas que pueden resultar de su aplicacion a las necesidades sociales. Cuanto mas esté el administrador en estado de juzgar por sí mismo i de apreciar los consejos i advertencias de otros, tanto mas razonables, acertadas i útiles serán sus medidas sobre estas materias.

Es verdad que el espíritu humano no puede abrazarlo todo; que la vida del hombre es corta para adquirir conocimientos universales; que la misma diversidad de estudios impide ser profundo en muchos de ellos; pero es cierto tambien que no debe escusarse el estudio de ningun ramo que forme parte de la carrera que hemos abrazado.

Por otra parte, por medio del estudio de las ciencias, en jeneral, el hombre adquiere un juicio sano, una inteligencia ejercitada, un espíritu recto i lleno de sagacidad i penetracion; i por el estudio de las leyes se adquiere un conocimiento cabal de los hombres, del juego de las pasiones, de los móviles del interes, de la naturaeza del las necesidades sociales i de las relaciones de los hombres entre sí.

El estudio de las leyes positivas sobre administracion i de las observaciones de la estadística llena el espíritu

— 353 —

con un conocimiento completo de su país e impide su estravío entre las perplejidades de los sistemas abstractos. El derecho positivo satisface al espíritu, lo ilumina, lo dirige, i le da solidez, seguridad i profundidad, haciendo abstracción de las teorías e hipótesis, para ocuparse solo de la lei escrita, dada por el legislador como preceptos para el procedimiento administrativo.

II.

Todos los conocimientos que forman al hombre de Estado, no importarian gran cosa para el administrador público, si no reuniera a ellos las cualidades de un hombre de bien.

La ciencia de un hombre público no tiene gran precio, mientras no esté realizada por muy distinguidas prendas personales; porque, generalmente, no hay necesidad de hacer un uso tan frecuente de nuestro saber, como de las cualidades morales, que se mencionen constantemente en ejercicio en las funciones públicas.

Son estas cualidades las que hacen simpático i respetado el espinoso ejercicio del poder; por consiguiente, no debe olvidarse que, cuanto mas se confunde el hombre público con el tipo del hombre justo, tanto mayores son la confianza i la estimación que se gana ante la opinión.

La justicia invariable para todos, sin pasiones ni preferencias de ningún género; la moderación en el poder; la firmeza tranquila, derivada de la convicción de hacer el bien, no por orgullo o vanidad; el sano juicio, la sagacidad, el conocimiento de los hombres que se tiene que emplear; el del tiempo, lugar, circunstancias i conveniencias sociales; la elevación en las miras; la perseverancia en el bien público; la actividad i el celo que jamás se desalienta; la amenidad que hace a la autoridad amable sin deprimirla; hacer el bien sin buscar aplau-

sos; saber atemperar el ejercicio del poder con la moderacion; conciliar la dignidad del puesto con maneras afables i que predisponen en su favor. Tal es el tipo de administrador público como lo concibe Bonnin, i cuyas cualidades personales lo distinguen del que no ve en el ejercicio de sus funciones otra cosa que las facultades potestativas de un mandatario que no se considera como uno de los servidores de su pais, sino como un superior de sus compatriotas, a quien el puesto no le proporciona la ocasion de realizar sus virtudes cívicas, sino de perturbar un tanto la sanidad de su criterio con cierto mero de autoridad.

III.

Las funciones del administrador, no son, como se lo imaginan los novicios o inespertos, un lecho de rosas donde se embriaga el alma respirando las ovaciones populares, que, para el que se deja respirarlas, no son sino el veneno de una fuente de males, ocasionados por la confusion entre la popularidad i las lisonjas halagüeñas de los cortesanos, que cubren los ojos del mandatario con una nube de incienso, tras la cual no se pueden ver las cosas con otro color que el que conviene a las personas que lo rodean.

Las funciones del verdadero administrador público llevan consigo cierto heroismo propio del que tiene que luchar con constancia i enerjía contra sí mismo, contra la oposición que le presentan sus administrados para hacer el bien jeneral, cuando éste está en pugna con algún interes particular.

Unas veces se ve en el caso de sacrificar sus sentimientos, sus afecciones i las consideraciones particulares, a las consideraciones de justicia i de equidad. Otras, tiene que sobreponerse a los reclamos del interes individual contra las medidas de conveniencia pública.

Otras, debe ponerse en guardia contra las acusaciones de las personas resentidas por no haber sido satisfechas en sus aspiraciones.

En estos casos se siente herido en su reputacion el administrador; i es necesario que tenga serenidad i elevacion de alma para contener los vehementes impulsos del amor propio, que nos hacen injustos, o del orgullo que nos empuja a mirar con desprecio a los que nos acusan, no debiendo ver en éstos otra cosa que ciudadanos que piden justicia, aunque sea equivocada o maliciosamente. Si no tienen razon, son dignos de induljencia, no de desprecio, i mucho menos de persecucion, la cual no podria ser puesta en practiea por otros funcionarios que los que hubieren perdido la conciencia de la dignidad de su puesto.

El administrador público no debe jamas desalentarse ante las pesadas tareas que diariamente le impone su deber. No debe desmayar por los inconvenientes que son propios al ejercicio del bien, sino que debe sobreponerse a todos ellos por la pacienza, el celo patriótico i el espíritu conciliador. Celoso de la estimacion pública, consagrando su reposo a la felicidad de sus administrados; siempre infatigable en las labores de intereſ general, sin tomar en consideracion el bien que ha hecho, sino el que le queda por hacer, el administrador debe colocarse a una altura superior a la de sus compatriotas, no por las funciones que ejerce, sino por su consagracion sin tasa al cumplimiento do sus deberes, por ser el primero en espíritu laborioso i en virtudes cívicas, en la estension de sus estudios administrativos i en la amabilidad i nobleza de sus cualidades personales.

De las concepciones mas elevadas, el administrador debe descender hasta los mas pequeños detalles; i desde los objetos mas minuciosos, debe subir a los resultados mas importantes. Debe abarcar de un solo golpe de vista todo el mecanismo administrativo; seguir con esmero

— 356 —

todos sus resortes; empujar a unos, detener a otros; en una palabra, conseguir que el todo i cada una de sus partes, entre sí, marchen constantemente en armonía.

A las disposiciones naturales para gobernar, debe reunir el discernimiento que da una larga esperiencia, la reflexion ilustrada, la paciencia laboriosa que se sobrepone a todos los obstáculos i ese tacto feliz para resolver con acierto las cuestiones mas delicadas.

Penetrado el administrador de todas estas consideraciones, se identifica de tal suerte con sus deberes, que su cumplimiento llega a presentarse a sus administrados como una consecuencia natural del puesto, en cuyas funciones están empeñados el orden i el bienestar sociales.

El conocimiento de las leyes i reglamentos, el de las ciencias relacionadas con la administracion i la actividad laboriosa para promover el progreso no forman por sí solos lo que constituye un administrador público. Todas estas cualidades carecerian de importancia, si no tuvieran por base la probidad, el sello de la pureza i la imparcialidad con que deben estar caracterizados todos los actos administrativos.

Colocado el administrador en el ejercicio de unas funciones que no pueden estar determinadas por completo en la lei, quedan muchos actos de la vida social sujetos a su apreciacion equitativa, en que entregadas las cosas al arbitrio de su criterio, es tanto mas necesario que éste dé garantías de que no tiene otra fuente de inspiracion que la justicia.

El hombre público que se encuentra colocado entre sus afecciones o compromisos i el cumplimiento de su deber, no debe trepidar un solo momento en sacrificar sus mas caros sentimientos a los principios de la equidad i la justicia. Sacrificar en estos casos la justicia es ejercer la mas odiosa de las tiranías, la que hiere al ciudadano en su último refugio: el amparo de la lei.

IV.

Pasemos a ocuparnos de la elección de los jefes de ramos especiales de la administración i de los empleados relativamente subalternos, materia bien difícil; porque, no pudiendo los gobiernos desentenderse en la práctica de las consideraciones políticas, son mui frecuentes los casos en que, en el nombramiento de los empleados, se sacrifican deplorablemente todas las conveniencias de la administración a las consideraciones políticas o de intereses particulares.

Como este mal es de todos los países, cedemos la palabra al marques D'Audiffret, Presidente de la Corte de cuentas de Francia.

“La política, que se ha apoderado de todos los espíritus como tambien de todos los empleos, ha sometido las mas altas consideraciones de bien público a las exigencias de los partidos. Las funciones mas importantes del servicio del Estado han sido confiadas mas bien a las manos que prometían el mayor número de sufragios en las urnas electorales, ántes que a las que podian ofrecer un importantísimo caudal de conocimientos administrativos. Esta es, sobre todas las demás, la causa del desprecio en que cae la provision de empleos i la administración misma. Desde el momento en que a un puesto difícil i solo accesible a los hombres de talento i de labor, ha podido subir un funcionario sin méritos e incapaz de desempeñarse bien, la opinión pública lo rechaza, por mas honorable que sea su carácter, i se venga del Gobierno por medio de una maledicencia inconsciente, i de una hostilidad sistemática.

“La presencia de esta clase de jefes a la cabeza de asuntos que ignoran i de empleados que lo reciben como un extraño en la oficina, compromete la buena marcha de los trabajos; desalienta el celo de los empleados mas

— 358 —

útiles i anima los esfuerzos de la intriga contra el mérito. Toda emulacion se enerva, i la responsabilidad ficticia del director destruye la de sus subordinados. Su misma influencia política se amengua, desde que acepta favores del poder, hallándose en la inhabilidad de poder llenar cumplidamente sus obligaciones.

“Cuanto mas se desarrollan nuestras ideas constitucionales; cuanto mas rápidos son nuestros progresos en la discusion de los intereses públicos, tanto mas forzados nos veremos a emplear las capacidades mas distinguidas en todas las carreras, a fin de sostener ventajosamente la lucha que se va a empeñar, cada dia con mas vigor, en el terreno positivo de los negocios de Francia i de los deberes de su administracion.

“La situacion de un ministro colocado fuera del centro natural de los asuntos para que está preparado, por los hombres políticos de que se rodea i de quienes solo puede recibir reflejos opacos de la luz que debia irradiar de todos sus actos, se ha hecho imposible de sostenerse, siendo el blanco de las agresiones mas vivas de los partidos.

“El espíritu de reforma i de crítica ha conseguido desprender a los directores de ramos de las ventajas pecunarias que les permitian jugar un rol importante i ejercer cierta influencia. Despojados de este medio de accion de que podian disponer, estos empleos se han convertido en abusivos i supérfluos.

“Vanamente se trabaja por desprenderse de un orden de cosas, cuya existencia no tiene justificacion. El legislador se fatiga con este propósito; los ministros mismos han intentado correjir el mal por medio de nuevas combinaciones, i se puede creer que los toleran mas bien por respeto a una larga presion o por un resto de sumision a una situacion impuesta por sí misma, que por la conviccion de la utilidad de sus servicios.

“Los empleados colocados al lado de un director de

esta clase no están en una posición menos embarazosa: desprovistos de un guía i de un apoyo, como debe serlo un verdadero jefe, trabajan sin fiscalización i sin interes, con un director que no comprende el tecnicismo de su ramo i que tiene que amoldarse a todos los caprichos de la política. La ausencia de dirección i supervisión acertadas i juiciosas complica todavía mas los resortes de la administración, i mucho mas si se trata de oficinas supérfluas, verdaderas ramas parásitas de los ministerios. Ninguna idea fecunda puede hacer su camino al traves de estos intermediarios extraños, colocados entre el ministro i los verdaderos obreros de la administración." (*Sistema financiero de Francia*, tom. III, páj. 29).

Esto es considerando solamente los nombramientos de los jefes. Detengámonos en algunas consideraciones respecto a los subalternos.

V.

Si un ramo se resiente profundamente en su servicio con el nombramiento de un jefe sin preparación especial, no menos se entorpece su marcha cuando se nombran subalternos inhábiles para la gestión de sus intereses.

En primer lugar, el director es el responsable inmediato de la buena marcha de su ramo; por consiguiente, el Gobierno debe dejarle completa independencia para proponer los empleados de su confianza, por su inteligencia i laboriosidad. De otro modo, el director se siente suplantado por una intrusión superior en la administración de su ramo, i desde que tiene la conciencia de que está minada su autoridad de jefe en la oficina, se relaja el sentimiento de su responsabilidad, i la indiferencia reemplaza a la actividad; ademas del fastidio que ocasiona el ejercicio de un puesto que impone responsabilidades nominales, desde que se anulan por la autori-

— 360 —

dad superior las facultades de elejir el personal solidario en la responsabilidad.

Si ese personal es elejido entre personas sin preparacion especial, sin carrera administrativa, traídas de fuera postergando a empleados antiguos, i sin tener ni siquiera el mérito de la práctica de éstos; si tal cosa llega a suceder en la provision de los empleos, se debe perder toda esperanza de tener una administracion medianamente organizada. Si todo se sacrifica a las conveniencias personales, no se espere jamas tener una buena administracion de los intereses públicos de la nacion, que jeneralmente están en pugna con las aspiraciones de la conveniencia personal.

Nada es mas necesario què una marcha gradual en la provision de los empleos, i el exámen en concurso para los que quieren principiar la carrera administrativa.

Bajo este sistema, los empleos son provistos subiendo, de grado en grado, a las funciones superiores, llevando los nombrados un caudal de experiencia e instruccion que significa, para el público, confianza, respeto i prestijio; que hace mas fácil i estimadas las elecciones del Jefe supremo de la nacion; porque hai la conviccion de que tiene por antecedentes la buena conducta durante largos años de servicios i el conocimiento de los negocios.

Las ventajas de esta marcha gradual en la provision de los empleos no se ocultaron al talento perspicaz de Mirabeau, que se esplicaba en estos términos:

“Si la experiencia se forma solo por grados; si ensancha su esfera poco a poco; si la marcha natural es subir gradualmente de lo simple a lo compuesto, la naturaleza i la razon exijen que se pase de las funciones mas simples de la administracion a las mas complicadas; que se someta a una especie de prueba que depure la incapacidad o la inmoralidad, ántes de tener opcion a puestos mas importantes.

— 361 —

“Se llevará la fraternidad a todas las funciones públicas, si la inferior de todas es un grado obligado para ascender a las superiores; si todos los hombres de la administracion són como una onda pura distribuida en diversos canales; pero siempre en circulacion, siempre tersa e inalterable.

“Esta filiacion de los empleos produciría otro efecto no menos ventajoso: la aspiración a subir sería una garantía de celo en los puestos inferiores. Cualesquiera que sean las funciones que ejerza un hombre, cuando está colocado en una situación de dar una prueba de su inteligencia e integridad para ocupar puestos mas elevados se puede contar con su contracción constante para mantenerse irreprochable en el cumplimiento de sus deberes i en la estimación pública. Castigar, reprimir, correjir por el temor, es muy poca cosa: en vez de aguzar la sutileza del ingenio humano para eludir las leyes, es necesario dirigir su observación hacia algunas causas que, penetrando hasta el fondo del corazón, lo hagan accesible a la aspiración del bien.

“Por medio de la obediencia de leyes represivas no se obtiene otra cosa que una obediencia falaz i degradada; pero la esperanza hábilmente manejada, de grado en grado, de funcion en función, la ambición invitada a merecerlo todo, en lugar de invadirlo todo, hé aquí resortes cuya fuerza está en proporción de los obstáculos que tiene que salvar.

“No está de más observar que, en el sistema gradual, aun las funciones mas oscuras se hacen honorables con la perspectiva de ocupar puestos mas elevados. ¿Quereis vivificar el Imperio en todas sus partes, i ennoblecer hasta los empleos mas insignificantes? Haced que los servicios sean la única vía para ascender i que toda función pública sirva de prueba para ejercer otra superior.”

Es verdad que estas elocuentes palabras del gran tri-

— 362 —

buno de la revolucion francesa iban encaminadas a demoler los privilejos del antiguo régimen; pero no es menos cierto que existen muchas naciones en las cuales el régimen legal establece una marcha gradual en la provision de empleos; pero que, al proveerlos, se ponen en completo olvido los preceptos de la lei. Esto nos trae a la memoria el dicho de Montesquieu, al visitar a Inglaterra: "Cuando visito un país, no examino si tiene buenas leyes, sino si se cumplen las que tiene, pues hay buenas leyes en todas partes."

Si es justo i muy importante que los empleados sean nombrados respetando su antigüedad, lo es tambien que ésta tiene sus límites, i que es acreedora a un predominio completo, cuando los sujetos de que se trata reunen las condiciones necesarias de moralidad, laboriosidad i aptitudes. No se puede admitir que los empleados descansen únicamente en el mérito de su antigüedad para obtener futuros ascensos, descuidando el cultivo de sus conocimientos profesionales i la consagracion especial al cumplimiento de sus deberes.

VI.

No falta quienes pretendan que existe una barrera infranqueable entre la vida privada del empleado i sus funciones públicas; pero el hecho es que el desorden en las costumbres de un empleado, lo desacredita ante la opinion.

En esta materia cedemos la palabra a Vivien:

"Por grande que sea el respeto de nuestras leyes por la independencia de la vida privada, la de los funcionarios públicos no puede gozar de una completa inviolabilidad. Su asociacion con las funciones públicas establece entre éstas i el empleado cierta solidaridad moral, de la cual se exigen deberes que se estienden mas allá de las

funciones públicas..... Los buenos servicios de un empleado dependen, más de lo que uno puede imaginarse, de la regularidad de su vida privada. Refiriéndonos únicamente a los funcionarios de un orden elevado, el profesor no merecería instruir a la juventud, si les presentara el escándalo de costumbres depravadas; el magistrado no sería digno de ejercer el sacerdocio de la justicia, si, en sus relaciones privadas, dominaran la deslealtad i la falta de delicadeza. En ciertos casos, la seguridad de los intereses confiados al empleado están ligados al curso de sus asuntos particulares: no se podría conservar el manejo de los dineros públicos en manos de un tesorero, cuyos bienes fueran administrados en desorden, cuyos gastos sobrepasaran de sus entradas; ni en manos de alguno a quien la pasión del juego lo pusiera en peligro de una ruina."

Estando obligado un sujeto que sirve un empleo, a consagrarse a su buen desempeño todo su tiempo, su inteligencia i laboriosidad, es incuestionable que la acumulación de empleos puede considerarse, en general, como un abuso para acumular rentas, perjudicial a una buena administración.

La acumulación solo es excusable, como una excepción, en los casos en que se trata de utilizar los conocimientos técnicos de ciertas especialidades, o bien cuando se trata de funciones meramente científicas o literarias, que pueden, sin inconveniente, acumularse a otros puestos administrativos.

La acumulación de los funcionarios administrativos con las de miembros del cuerpo legislativo es contraria a los principios del derecho público; sin embargo, hay no pocas naciones que por su escasez de hombres que, fuera de la administración, puedan consagrarse su tiempo a los negocios públicos, se ven obligadas a tolerar esa acumulación, aguardando la época en que sea posible estable-

— 364 —

cer las incompatibilidades, sin detrimento de los intereses públicos.

El establecimiento de estas incompatibilidades es mas difícil para las naciones rejidas por el centralismo. Este sistema administrativo lleva a los congresos una multitud de detalles de la administracion local, que no pueden ser bien conocidos sino de aquellas personas que han ocupado una parte de su vida en las oficinas públicas.

La descentralizacion lleva al congreso solo las grandes cuestiones de interes general; i no exige, por lo tanto, leisladores con conocimientos especiales de los diversos ramos en que se divide i localiza la administracion general.

La incompatibilidad de las funciones judiciales con las ejecutivas es un axioma de derecho público que hoy apena necesita dejarse enunciado.

La de las funciones judiciales i leislativas está basada en el principio de la separacion de los poderes i admitida por la conveniencia de apartar a los jueces del terreno ardiente de la política, en que están, jeneralmente, colocados los miembros de un parlamento.

VII.

Nos resta ocuparnos de los empleos públicos bajo el aspecto que los contempla la economía política.

Estimamos como de una aplicacion, poco menos que jeneral, el siguiente juicio de A. Clément, respecto de su pais:

“Estamos empeñados en Francia, desde largo tiempo, especialmente de sesenta años a esta parte, en un camino desastroso: bajo la influencia de desgraciados errores de opinion i de una tendencia mui jeneral hacia los puestos públicos, no hemos cesado de ensanchar el dominio de la autoridad, a espensas de la actividad individual. De este modo, nuestros gobiernos se han ido cargando

— 365 —

con la enseñanza en jeneral; con el servicio de los cultos; con la reglamentacion i direccion de todos los servicios de utilidad local; con la iniciativa i direccion de todos los trabajos públicos; con la reglamentacion de una multitud de profesiones, cuyo ejercicio queda reservado para conferirlo por la autoridad; i en fin, con una intervencion que se estiende a casi todos los negocios, cuya direccion, solo' por excepcion, se deja confiada a la actividad individual.

“Este ensanche enorme de la accion de la autoridad, no solo ha reducido considerablemente el poder i la fecundidad en la esfera de los ramos propios de la actividad que racionalmente corresponde al Estado, sino que ha producido el enervamiento en todas las demás esferas de la actividad social

“Esta absorcion tiende, mas i mas, a aniquilar en las poblaciones el hábito de los esfuerzos personales i el sentimiento de la responsabilidad; i las predispone a sustraerse, en cuánto es posible, de toda iniciativa individual i a esperar todo de la accion del Gobierno. Al mismo tiempo envuelve la necesidad de crear un número inmenso de empleos públicos, i multiplica en términos peligrosos aquella fraccion de la poblacion que, aspirando a vivir de los favores gubernativos o del producto de los impuestos, usa de todos los medios para obtenerlos: corrupcion, intrigas, solicitudes, mendicidad, sedicion, revolucion, contra-revolucion, etc. De este modo se ha sustituido, en una vasta escala, la actividad nociva a la actividad útil, i ha tornado mucho mas difícil, mas precario i mas oneroso el mantenimiento del orden i la seguridad.

“Hai en Francia de quinientos a seiscientos mil empleados públicos, (1) de los cuales una gran parte, léjos

(1) Es justo tomar nota de que en 1866 se suprimieron siete mil empleados de aduana; i que los gastos de la percepcion de este impuesto que en 1858 eran el 25 por ciento de las entradas, en 1893 han quedado reducidos al 7½ por ciento.—(*Nota del autor.*)

— 366 —

de concurrir a los servicios de utilidad pública, están ocupados sin darse cuenta de ellos, en perturbarlos. No habría exageración en calcular en el doble de ese número el de los aspirantes, mas o menos ávidos, que asedian sin cesar los puestos dependientes de la autoridad. La consecuencia de esto ha sido la formación de una masa formidable de parásitos, que, después de haber dado lugar a formarla, tenemos que mantener medio millón de soldados para contenerla."

El reverso de la medalla se ve en los Estados Unidos de Norte América. Allí el principio de elección lo invade todo, i cada departamento o municipio es completamente independiente del gobierno central en la administración de sus intereses locales. Allí se llega a los puestos públicos solo por los méritos reconocidos por la opinión. El Estado i el municipio no ejercen más funciones que las que razonablemente les corresponden; no invaden la actividad individual, sino que le dejan a ésta una independencia que la ha robustecido, hasta ser opinión general de que no hai país en el mundo en que los hombres se afanen tanto por crear el bienestar social, en que espontáneamente hayan creado más escuelas, caminos, canales i ferrocarriles, i más templos relacionados con las necesidades religiosas de los habitantes.

Es verdad que no se encuentran en los Estados Unidos la perfección de los métodos administrativos, la uniformidad de miras, ni el esmero en los detalles; pero, en todas partes, se encuentra el sello de una pujanza que acusa la vigorosa acción de la iniciativa social de ese pueblo.

La abnegación por el bien público, dice Jonveaux, se encuentra en todos los grados de la escala social: el fabricante celebra conferencias i lecturas para instruir a sus obreros; el colono de las praderas; el industrial de las ciudades, dan, sin tasa, su dinero, i no escasean tam-

poco sus afanes, cuando se trata de elevar el nivel moral de la población.

Los empleados públicos de esa República le merecen el siguiente juicio a Tocqueville:

“Los funcionarios públicos de los Estados Unidos quedan confundidos entre la muchedumbre de ciudadanos, pues no tienen palacios, guardias, ni trajes de aparato. Esta llaneza de los gobernantes consiste, además de un jiro particular del espíritu americano, en los principios fundamentales de su sociedad. Segun la democracia, el gobierno no es un bien, sino un mal necesario. Debe, sí, concederse a los funcionarios cierta autoridad, por cuanto sin ella ¿para qué servirían? Pero las esterioridades de la potestad no son indispensables para la dirección de los asuntos, i hieren infructuosamente la vista del público. Los mismos empleados conocen perfectamente que no han alcanzado el derecho de ser superiores a los demás por su potestad, sino con la condición de igualar a todos por sus modales. Nada puedo imaginar de más llano en sus modos de portarse, más afable para con todos, más atento a las preguntas i más fino en sus respuestas, que un funcionario público de los Estados Unidos. Me gusta esa franqueza natural del gobierno democrático; pues en esa pujanza interior más adicta a la función que al funcionario, más al hombre, que a los signos esteriores de superioridad, diviso cierta virilidad i lozanía que no cesa de admirar”

“En cuanto al influjo que pueden ejercer los trajes, creo que se pondrá mucho la importancia que pueden tener en un siglo como el nuestro; i no eché de ver que en América el funcionario, despojado de este aparato, fuera menos respetado i prestijioso en el ejercicio de sus funciones.”

Nosotros opinamos que, en esta materia, como en muchas otras, la administración pública no podría prescindir del espíritu de cada país i de su educación social.

Así, hablando de la Francia, Eujenio Pelletan dice, aunque en un estilo figurado: "Cuando una reforma se presenta con uniforme bordado i con el cordon de la Lejion de Honor sobre el pecho, tiene mas probabilidades de obtener una gran aceptacion."

I luego agrega: "Pascal exige al poder prestijio mas bien que talento, i admira la profunda sabiduría que ha organizado, al rededor del trono, el lujo de los palacios, la liturjia de las antesalas i el polvo de las grandes paradas militares; porque la representacion impresiona todos los sentidos del pueblo e infunde el respeto por todos los poros a la vez."

Estas son apreciaciones segun el modo de ser social de cada pais. La administracion pública no está llamada a introducir innovaciones que importen un desconocimiento del espíritu nacional i de sus hábitos, sino que debe limitarse a administrar sus intereses conformándose a la manera como se producen los hechos sociales de su pais; i si le corresponde tender a correjir las costumbres públicas, debe hacerlo mas bien dirijiéndolas ingeniosa i hábilmente por los nuevos senderos del progreso, que no rompiendo bruscamente con ellas.

El administrador no debe olvidar jamas que toda reforma administrativa que hiere al espíritu nacional, no puede implantarse, con buen éxito, sino despues que se ha operado una evolucion análoga en el pueblo, por medio de la educacion i de la propaganda.

Una de esas reformas que espera la administracion pública, es la disminucion del número de empleados públicos, reemplazándolos, en muchas funciones impropias del Estado, por los esfuerzos organizados de la actividad social.



CAPITULO XXVI.

REDACCION ADMINISTRATIVA.

I.—Arte especial de la redaccion administrativa, segun Bonnin.—Condiciones de las exposiciones administrativas i del estilo oficial.—II. Necesidad de instruccion i estudio para ser claro, llano, exacto i conciso.—Peligros de la verbosidad administrativa.—III. Veracidad.—El interes público no debe mezclarse con personalidades.—Inconvenientes de las susceptibilidades del amor propio.—IV. Comunicaciones entre superiores i subordinados.—Instruccion de la Asamblea Constituyente de Francia.—Método en la redaccion de los informes i exposiciones.—Reglas de Cormenin.—V. Economía en la redaccion de las oficinas subalternas.—Inconvenientes de los documentos difusos i mui reseñados de datos.—VI. Para la redaccion administrativa no son indispensables las reglas de retórica.

I.

Hai un arte particular, dice Bonnin, que, sin constituir el fondo de la ciencia de las personas llamadas a las funciones públicas, sirve, sin embargo, para valorizar sus conocimientos, i que agrega, al talento de un hombre público, el mérito de redactar las comunicaciones, informes i desiciones administrativas con sobria elegancia i lógica clara i precisa.

Este arte es conocido de todos los administradores. Con frecuencia tienen que servirse de él, ya sea para informar a la autoridad superior, ya para reclamar de algun decreto, ya para hacer exposiciones breves, claras i

— 370 —

comprendivas de asuntos de importancia, que tanto mortifican a las respectivas oficinas, cuando la redaccion es difusa, sin hilacion, o sin sencillez i nitidez en la exposicion de las ideas dominantes del asunto.

Existe una forma, o mas bien estilo especial para este jénero de literatura administrativa,—si se nos permite la expresion,—i consiste especialmente en la claridad i precision.

El objeto que el administrador se propone, en estos casos, es instruir, sobre un asunto especial, a la autoridad superior, o a la corporacion de que forma parte.

Si se le encarga hacer el exámen o estudio de una materia, necesita comunicar con claridad el juicio que se ha formado i sus conocimientos especiales sobre la materia, para convertirse en una especie de guía que conduzca a una acertada resolucion.

Es necesario que la distribucion metódica de la materia sobre la cual se va a informar, i el orden en la exposicion de los hechos i en las pruebas de sus razonamientos, den una claridad completa sobre todo el asunto; de suerte que se pueda entender sin ningun penoso esfuerzo del espíritu, i sin dejar lugar a ninguna perplejidad.

Todo debe contribuir a dar una gran claridad a estos negocios: los pensamientos, las expresiones, los razonamientos i aun la manera de pronunciar las palabras (si se trata de una exposicion verbal) cuya diccion debe ser siempre tranquila, reposada i bien marcada; porque la jestion de materias administrativas tiene siempre algo de pesado i árido, i le corresponde al expositor o relator de ellas llamar la atencion, sin fatigarla ni causarle fastidio.

A la lucidez de la exposicion debe agregarse cierto gusto en el decir con mucha sobriedad; de suerte que, si el asunto lo permite, pueda tener su redaccion algo queatraiga los espíritus por la fluidez i correccion del lenguaje.

— 371 —

En las exposiciones administrativas no debe nunca ponerse en olvido que el hombre de administracion participa, en cierto modo, de la gravedad de las jestiones que le están encomendadas; por lo tanto, impasible como la lei, debe limitarse a señalar la regla jeneral i el cumplimiento del deber, sin pasiones ningunas que comprometan su imparcialidad, i sin inclinarse a excitar las pasiones de otros.

Su manera de expresarse debe ser siempre fácil, sencilla, natural; i su estilo, sólido, lleno de dignidad i sin afectada modestia, respirando una gravedad tan sobria, que no despunte jamás en vanidad, ni ostentacion de autoridad o erudicion oficial.

Debe darse una importancia esencial a la circunspcion, la prudencia i la buena fé; porque la reputacion i el prestijio hacen siempre parte del talento de un hombre público; i la alta idea que de antemano se tiene formada de su saber i probidad, da mucho peso a su autoridad e importancia a su ilustracion.

II.

Este estilo lleno de fuerza en las palabras i en el razonamiento, sencillo, conciso i levantado sin afectacion, que constituye la verdadera elocuencia administrativa, no se obtiene sin trabajo; puesto que exige un conocimiento profundo de las leyes i reglamentos, de la equidad i de la filosofia del derecho, para distinguir cuando algunas disposiciones legales exigen su reforma, o puede escusarse su cumplimiento con cierta induljencia, por ser contrarias a las fuentes orijinarias en que debe inspirarse toda lejislacion.

Si le falta al administrador este conocimiento, jamás podrá profundizar las materias sometidas a su estudio; ni podrá adquirir aquella penetracion, sagacidad, i aquella fuerza i seguridad en sus razonamientos, que le per-

— 372 —

mitan ver la verdad con toda lucidez, i penetrar en las tortuosidades en que ordinariamente se asilan la pasion o el interes privado.

Este conocimiento, obra del estudio i de la meditacion, es la fuente en que debe inspirarse toda la elocuencia del hombre de administracion.

Claro, exacto, sin digresiones ni detalles ajenos a la cuestion, ni pomosidades impropias del asunto, debe trasmitir sus propias convicciones, mas por la fuerza de sus razonamientos expresados con lucidez i desprendiéndose espontáneamente unos de otros, de suerte que fluyan como un encadenamiento lójico de pensamientos, derivados del conocimiento cabal i bien meditado de la materia en cuestion—que no por una verbosidad pomposa, o una profusion de citas, que, haciendo gala de erudicion oficial, dejan como diluido el asunto principal en una difusion que ofusca el espíritu, o lo hace trabajar penosamente para coordinar todo lo que atañe al fondo de la cuestion.

III.

No debe olvidar el administrador, en sus exposiciones, que la condicion esencial en ellas, que su primordial punto de mira debe ser la verdad, fuente de donde saca toda su fuerza el razonamiento; aquel vigor i seguridad que persigue con tanto ahinco el que se propone convencer a los demas; aquel laconismo i llaneza que solo la verdad puede darle al discurso, i que forma su carácter distintivo.

La forma que acabamos de indicar, es la que debe emplear el administrador para la redaccion de sus comunicaciones.

Siendo su ministerio tan respetable, colocado a tanta altura para consagrarse al bienestar de sus compatriotas,

— 373 —

debe esmerarse en que todos sus documentos estén revestidos con el sello de una modesta dignidad, sin vanidad i sin afectada humildad.

Los fundamentos en que apoya sus actos son la equidad, la lei, el interes público; por consiguiente, debe atender únicamente a éstos, sin dejarse ofuscar por las deslumbradoras fascinaciones de la imaginacion, ni por los arranques impetuosos de la pasion.

Las personalidades no deben jamas encontrar cabida en sus escritos. Los intereses particulares solo deben considerarse en sus relaciones con el servicio público, i en cuanto pueden estar en pugna con el interes jeneral.

Jamas se vituperaria lo suficiente la conducta de los funcionarios que a la ventilacion de un asunto administrativo le dan el carácter de odiosa polémica personal, convirtiendo una cuestion de servicio público en un innoble desahogo de pequeñas pasiones i de susceptibilidades pueriles.

No tienen derecho los funcionarios públicos para perder su tiempo, entre sí, en la tramitacion de comunicaciones en que campea mas el amor propio que los intereses del ramo que les está confiado; i cometan un abuso, i hasta algo que peca contra las reglas de cortesía i de consideraciones debidas a los superiores, al imponerles a éstos la mortificante tarea de perder su tiempo en contemplar pocosamente cómo aguzan su ingenio dos laboriosos e inteligentes funcionarios, para dirijirse dardos que, en lugar de acercarlos a una solucion conveniente, no hacen mas que hacerla mas difícil, por medio de los alfilerazos con que reciprocamente se rozan las nerviosas epidérmis.

Es necesario no perder de vista, ni por un solo momento, que las oficinas administrativas han sido establecidas únicamente para consagrarse al servicio público; por consiguiente, sus jefes cometan un abuso al perturbar su marcha espedita con la ventilación de negocios que,

— 374 —

orijinariamente de carácter administrativo, llegan a degerar en polémica personal.

La administracion pública nada tiene que ver con la persona de sus funcionarios; por consiguiente, en sus oficinas, está fuera de todo debate cuanto tienda a prolongar polémicas en que solo está comprometido el amor propio de los funcionarios, o cierto espíritu batallador en defensa de las prerrogativas del puesto.

IV

Respecto a las comunicaciones entre las autoridades o funcionarios superiores i los inferiores, la Asamblea Constituyente de Francia, que se ocupaba tanto de echar las bases fundamentales del Estado, como de los detalles mas insignificantes de la administración, daba las siguientes juiciosas instrucciones:

«La correspondencia entre los prefectos, sub-prefectos i *maires*, sin perder su carácter de autoridad que le es propia, debe atemperar sus expresiones, por medio de una atenta observancia de todas las consideraciones sociales que le dan cierto atractivo al poder, establecido para el bien de la comunidad, i dirijido, sin cesar, hacia ese objeto. El único caso en que la autoridad superior podria emplear el estilo imperativo, seria cuando la insubordinacion de un funcionario sometido a sus órdenes, colocáralo en la situación de recordarle a este último la dependencia en que lo tiene subordinado la lei. Es mui de desear que los prefectos, en lugar de trasmitir a los sub-prefectos i *maires* órdenes terminantes i en cierto modo absolutas, mas bien los interesen en la ejecucion de todas las disposiciones que les están confiadas, esplicándoles con claridad su espíritu i sus propósitos, i facilitándoles sus trabajos por medio de instrucciones claras i metódicas.

— 375 —

cas, apropiadas para auxiliar su falta de experiencia i alentar sus esfuerzos.»

En los trabajos de redaccion de las oficinas hai que observar cierto método para no ser demasiado prolijo, ni omitir lo que es esencial.

Es necesario que sus anotaciones o comunicaciones espongan los hechos sucintamente, sin profusion de detalles que hagan confusa i pesada la esposicion; luego debe venir el estado o el objeto de la cuestion por resolver, los precedentes, leyes o decretos establecidos en pro o en contra, i las conclusiones deducidas naturalmente de la esposicion del negocio i de su razonamiento analítico.

No hai negocio, por mas complicado que sea, que no presente algun hecho que examinar, o una cuestion por resolver; i por consiguiente, hai que atender a las razones o disposicion que los apoyan, o les son desfavorables.

En estos asuntos, aun cuando sean de escasa importancia, no debe descuidarse el estilo; pues importa mucho que en toda esposicion las ideas estén enunciadas con claridad i precision, i que, sin esfuerzo ninguno, se desprendan unas de otras.

Todo negocio que se hace penoso para tomar su conocimiento en sus informes, i que fatiga el espíritu exigiéndole un estudio intenso i escudriñador, o ha sido confusamente informado, o él mismo informante no lo ha entendido bien.

Es muy recomendable el siguiente consejo del visconde de Corinenin, que es el resumen de muchas otras reglas: "Sed en vuestras esposiciones claros, llanos, exactos, precisos e imparciales."

V.

Las oficinas administrativas incurren con no poca frecuencia en la falta de escribir demasiado, i de hacer mui-

— 376 —

estensas i difusas sus correspondencias e informes; lo que ocasiona una pérdida notable de tiempo, sin ninguna ventaja para las jestiones administrativas; porque las oficinas se encuentran abrumadas con pesadas comunicaciones, viéndose obligadas a imponerse una lectura de muchas páginas para darse cuenta de un asunto, cuya sustancia pudo haberse comprendido en pocos renglones.

Estas formas abultadas en las comunicaciones, que algunos creen de algun mérito, son mui perjudiciales al buen servicio; porque, aparte del tiempo que hacen perder, dan lugar, muchas veces, a que se mire con fastidio las largas lecturas, i que, reservando el conocimiento del asunto para otro dia, por fin se le eche en olvido.

Importa mucho que las oficinas empleen la forma mas lacónica posible para sus comunicaciones, i que, para ciertos asuntos corrientes, se tenga establecido algun método fijo que permita imponerse bien de la materia al primer golpe de vista, i despacharla con rapidez.

Importa tambien tener presente que en ninguna comunicacion debe entrar nada que sea ocioso; que no sea indispensable; que no sea propio de la materia, pertinente i oportuno; porque el único modo de ser claro, conciso i exacto, es descartando todo aquello que no atañe al asunto en discusion, o que, teniendo con él una relacion floja i de interes secundario, aumenta las palabras sin reforzar las razones.

Es, pues, mui conveniente huir de esas grandes acumulaciones de demostraciones en que lo esencial queda medio absorbido por lo accesorio.

VII.

Lo que dejamos espuesto no quiere decir que haya necesidad de recargar la memoria con numerosas reglas de retórica i de lógica.

Tales reglas, para el que piensa en ellas al tiempo de

— 377 —

escribir, no hacen mas que embarazarlo con sus propias trabas, i la misma atencion que le exige la aplicacion de ellas, da lugar a que se ocupe mas de éstas, que del asunto en cuestion.

Basta con poseer la gramática de su propio idioma i tener un conocimiento exacto de las materias tratadas en cada caso i de cuantas disposiciones se relacionan con ella.

La facilidad para manejar el idioma con propiedad i corrección i la seguridad para formar las apreciaciones con conocimiento completo del asunto, dan por sí mismas una relación clara i exacta, que será, ademas, llana, precisa i lacónica, si no se escribe con las pretensiones de hacer una pieza notable por la forma literaria i la erudición administrativa, sino con el objeto principal de esponer la verdad del asunto en el mas corto número de palabras, i con un lenguaje i razonamiento que dejen bien impuesto i penetrado del hecho o estado de la cuestión, aun a las personas que no tengan una versación especial en el ramo de que se trata.

Para ser llano, claro, exacto i preciso, la primera condición es limitarse a decir lo estrictamente necesario, sin mas pretensión que la de hacer una exposición en estilo correcto, sencillo, sin mas citas ni disertaciones que las que rigorosamente se encadenan con la materia en estudio.

Guiado por este propósito, no le será difícil al funcionario público redactar sus comunicaciones e informes en una forma que influya poderosamente en la fácil expedición de los negocios administrativos.



CAPÍTULO XXVII.

JUBILACIONES I PENSIONES DE GRACIA.

I.—Conveniencia administrativa de las jubilaciones, o cajas de retiro para empleados inutilizados en el servicio público.—Disposiciones sobre esta materia en los principales países de Europa.—II. Francia: jubilación para los empleados, i pension a sus viudas i huérfanos.—III. Alemania: ídem, con excepción de la Prusia que no da pension a huérfanos i viudas.—IV. Inglaterra: jubilación que no puede exceder los $\frac{2}{3}$ del sueldo.—Bélgica: como en Inglaterra.—Países Bajos: como los dos anteriores, i pension a los huérfanos i viudas.—Suiza: socorro por cajas de ahorros a las comunas.—VI. Italia: jubilación hasta los $\frac{4}{5}$ del sueldo, sin poder exceder de 8000 fr., i pension a huérfanos i viudas igual al $\frac{1}{8}$ del derecho del empleado.—España: cesantes i jubilados, hasta los $\frac{4}{5}$ del sueldo, i a los huérfanos i viudas, el $\frac{1}{2}$ de la pension del empleado.—VII. El abuso de las jubilaciones no justificaría su abolición.—VIII. Pensiones de gracia.—Son justas cuando gratifican algún servicio de carácter nacional.—Abuso de gravar el impuesto con pensiones comunes.—Estas son del servicio de la caridad privada.—Necesidad de que la iniciativa social cubra esta clase de pensiones.—Relación entre las rentas jenerales i los gastos de pensiones en varios países.

I.

Aun cuando este capítulo debía formar parte del correspondiente al personal administrativo, hemos creido conveniente tratar esta materia por separado, tomando en cuenta que en la jeneralidad de las naciones hai vivo interés en estudiar la forma cómo debe asegurarse el porvenir de los buenos empleados envejecidos o inutilizados por enfermedades en el servicio de la nación, con un gravámen moderado para las rentas fiscales.

Es importante organizar un sistema de recompensas que asegure al empleado cierto bienestar para los últimos años de su vida; pero no lo es menos que ese siste-

ma sea equitativo para el Estado i para los funcionarios, como tambien que esté sujeto a un régimen severo, para evitar que el favoritismo aplique estos recursos a jente hábil para el servicio, i cuya dignidad no se ofende en recibir una pension del Estado, una limosna de la sociedad, como a mendigos válidos que viven de una pension graciosa, a pesar de ser hábiles para continuar prestando buenos servicios.

El abuso, no poco frecuente, en la aplicación de las pensiones de jubilación, ha dado lugar a repetidas protestas contra estas pensiones, sustentándose la opinión que el empleado debe proveer a sus años de vejez o enfermedad, por medio del ahorro.

Un medio acertado de estudiar esta importante materia, nos parece que será el de pasar en revista lo que, sobre ella, hai establecido en las mas notables naciones.

Para esto tomaremos las noticias que nos dan Poezl i Block.

II.

Francia.—La lei de 9 de junio de 1853 dispone lo siguiente:

A todo funcionario con derecho a jubilación se le des cuenta el 5 por ciento de sueldo, con el objeto de formar un fondo para el pago de las pensiones.

Están exceptuados de este descuento, los ministros de Estado i los sub-secretarios, los miembros del Consejo de Estado, prefectos i sub-prefectos, magistrados judiciales i los empleados municipales. Estos últimos son socorridos con fondos de sus respectivas comunas.

Tienen derecho a la jubilación:

En servicio sedentario, los empleados que tengan 60 años de edad i 30 de servicios. En servicio activo, 50 de edad i 25 de servicios.

La cuota de la pension es igual a la mitad del sueldo

— 380 —

medio, correspondiente a los seis últimos años, i además una sesenta o cincuentava parte, respectivamente, por cada año ulterior de servicios.

No se exige edad ni tiempo determinado en los casos siguientes, en que el empleado se ha inutilizado para el servicio: 1.^o por un acto de abnegacion en favor del interes público; 2.^o por esponer su vida para salvar la de otra persona; 3.^o por consecuencia de una lucha o combate sostenido para cumplir su deber; 4.^o por consecuencia de accidente grave originado notoriamente en el ejercicio de sus funciones. En estos casos la pension es igual a la mitad del sueldo.

Los empleados de servicios sedentarios o activos que hayan contraido enfermedades en el servicio, o cuyos empleos hubiéren sido suprimidos pueden retirarse, los primeros despues de 20 años i los segundos despues de 15, contando sesenta o cincuentavas partes de sueldo, como años de servicio.

Las viudas i los huérfanos tienen derecho a una pension.

Las pensiones militares están sujetas a un régimen especial.

III.

Alemania—Todo funcionario público tiene derecho a la jubilacion.

El Gobierno puede destituir a los empleados; pero no puede hacerlos perder su derecho a jubilarse.

No tienen este derecho los empleados subalternos, tales como escribientes, carteros, porteros, etc.

En todos los estados de Alemania se exige previamente cierto número de años de servicios para jubilarse: en Austria son diez, en Prusia quince, en Württemberg dieciocho.

El que ha sido puesto en retiro, ántes de cumplir estos

plazos, recibe, en Austria, una gratificacion igual al sueldo de un año. En Prusia, el rei puede concederle una gratificacion proporcional. En Baviera, todos los empleados son nombrados provisoriamente por tres años. Solo despues de este término adquieren derecho de empleados.

Las causas que pueden dar lugar al retiro de los empleados son las siguientes:

Los casos de una reorganizacion que suprime empleos estimados innecesarios. En estos casos, en Prusia, se les concede un *Wartegeld* (pension de espera) equivalente a la mitad del sueldo. Los empleados pueden ser llamados, mas tarde, a ocupar nuevos puestos, con tal que el sueldo no sea inferior al que gozaban anteriormente.

En los casos de enfermedad, se debe probar la incapacidad para el trabajo. Si la imposibilidad no es absoluta, se da solo una pension provisoria, reservándose el derecho de llamarlos al servicio.

La cuota de la pension depende de los años de servicios activos. En Austria, corresponde un tercio del sueldo entre 10 i 25 años de servicios; la mitad, entre 25 i 40; los dos tercios, despues de 40 años.

En Prusia, hai derecho a un cuarto del sueldo despues de 15 años; tres octavos, despues de 20 años; i un décimo por cada cinco años mas, pero sin poder pasar de la mitad del sueldo.

En Baviera, los diez primeros años dan derecho a siete décimos del sueldo; de 10 a 20, ocho décimos; de 20 a 30, nueve décimos del sueldo.

Las viudas tienen derecho a una pension en la forma siguiente:

En Baviera a un quinto del sueldo o pension del esposo.

En Wurtenberg, uno i cuarto de la pension por los primeros mil florines, un quinto por los quinientos siguientes, i un décimo por el excedente,

— 382 —

En Austria, la pension de la viuda es, por regla jeneral, el tercio de la del marido.

Los huérfanos tienen derecho a pensiones especiales.

En Prusia no hai pension para la viuda ni huérfanos. Todos los funcionarios, cuyo sueldo alcance a 250 thalers (\$ 200 aproximativamente) tienen obligacion de dejar cierta cantidad en una caja de ahorros, hasta formar un quinto de la pension para las viudas o huérfanos.

IV.

Inglaterra.—Las pensiones de jubilacion están sujetas a las siguientes disposiciones dictadas el 19 de abril de 1859:

Todo funcionario público que haya servido diez años, siempre que el Parlamento no haya dispuesto otra cosa, tiene derecho a jubilarse con las $\frac{10}{60}$ partes del sueldo.

Por cada año que pase de diez tiene $\frac{1}{60}$ parte del sueldo, hasta llegar a los cuarenta años de servicios. Ninguna pension puede pasar de los $\frac{2}{3}$ del sueldo.

En los casos de inhabilidad por enfermedades, la administracion puede gratificar al empleado con una indemnizacion de tres sueldos mensuales por cada dos años de servicios, o una pension igual al resto del sueldo.

En caso de supresion del empleo se da una gratificacion o pension, segun las circunstancias. Su limite son los $\frac{2}{3}$ del sueldo.

Estas pensiones pueden, en caso de servicios extraordinarios, aumentarse por el Parlamento.

El derecho de jubilacion, salvo el caso de enfermedad, se adquiere a la edad de 60 años. Si la enfermedad es temporal, el empleado puede ser llamado al servicio.

V.

Bélgica, Paises Bajos i Suiza.—En Bélgica la lei del 17 febrero de 1849 dispone lo siguiente:

— 383 —

Los funcionarios de la administración jeneral tienen derecho a una pension a los 65 años de edad i 30 de servicios.

En caso de enfermedad, hai lugar a la pension, despues de 10 de servicios.

Si la enfermedad ha sido ocasionada por el servicio, hai derecho para jubilarse a los 5 años.

En caso de heridas o accidentes, no se exige tiempo.

La pension se fija en esta forma:

Por cada año de servicio, $\frac{1}{65}$ del sueldo medio correspondiente a los últimos 5 años.

En caso de heridas o accidentes, la pension desde $\frac{1}{4}$ del último sueldo, aumentado en $\frac{1}{65}$ por cada año que excede de 5 de servicio.

Ninguna pension puede exceder de los $\frac{2}{3}$ del sueldo, ni de un total de 5,000 fr.

La pension de las viudas i huérfanos es servida por una caja especial de ahorros, cuyo fondo es formado con el uno por ciento del sueldo de los empleados.

En los Paises Bajos, la lei del 3 de mayo de 1861 da las siguientes reglas:

Hai lugar a la pension a los 65 años de edad i 40 de servicio.

La cuota es de $\frac{1}{60}$ por cada año, no pudiendo exceder de los $\frac{2}{3}$ del sueldo.

No se exige tiempo para los heridos, ni para los que han contraido enfermedades en el servicio.

En los demás casos de incapacidad, se exige 10 años de servicios.

El máximun de la pension no puede pasar de 4,000 florines para los ministros i 3,000 para los demás funcionarios civiles.

Para atender estas pensiones se hacen los siguientes descuentos sobre los sueldos:

Veinte por 100 durante los primeros 5 años, cuando el

— 384 —

sueldo exceda de 700 fl. Doce i medio por 100, durante los primeros ocho años, para los sueldos de 400 a 700 fl. No hai descuento para los sueldos menores de 400 fl.

Despues de cumplidos estos descuentos temporales, se aplica el ordinario de dos por ciento. A los ministros se les descuenta el 5 por 100.

Las viudas i huérfanos de empleados muertos por accidentes del servicio tienen $\frac{3}{4}$ de la pension. Fuera de estos casos, son atendidos por una caja especial de ahorros formada por los empleados.

Las pensiones militares están sujetas a una lei especial.

En Suiza los empleados son nombrados por períodos que varian de uno a seis años. Ese sistema no admite las pensiones. Los empleados son socorridos, en algunos cantones, por cajas de ahorros; en otros, por las comunas. Este sistema da lugar a frecuentes quejas.

VI.

Italia i España.—En Italia se obtiene el derecho de jubilacion a los 40 años de servicios.

Todos tienen el mismo derecho, despues de 25 años de servicios si tienen la edad de 65 años; si están inhabilitados por enfermedades, o si el empleo ha sido suprimido.

Las heridas i enfermedades, eontraidas en el servicio, dan derecho de retiro en cualquiera edad.

A los empleados, cuyo empleo se suprime, i cuyos servicios cuentan entre 10 i 25 años, se les da una gratificacion personal por una sola vez.

Los servicios de los profesores de la universidad i de los miembros de las cortes de justicia se consideran aumentados en un tercio, cuando el primer nombramiento se hace en persona de 35 años de edad.

— 385 —

El tiempo de servicio de los maquinistas, fogoneros i guarda-tenders de los ferrocarriles se considera aumentado en $\frac{2}{5}$ para los efectos de la pension.

El máximun de la pension son los $\frac{4}{5}$ del sueldo. En ningun caso puede exceder de 8,000 fr. El mínimun es de 150 fr.

Cuarenta años de servicio dan derecho a $\frac{4}{5}$ del sueldo con tal que no exceda de 8,000 fr.

Por cada año se abona $\frac{1}{40}$ cuando el sueldo no excede de 2,000 fr. por lo que excede de esta cantidad, se abona a razon de $\frac{1}{60}$ por año.

Las viudas i huérfanos tienen derecho a una pension del $\frac{1}{3}$ de la del empleado. En el caso de que la muerte haya sido ocasionada por asuntos del servicio, la pension es de la mitad de la del empleado.

Las pensiones militares se rijen por una lei especial.

En España, la lei del 23 de mayo de 1845 considera los *cesantes* i las *jubilaciones*.

Los cesantes no tienen derecho a pension cuando pierden el empleo por actos punibles.

Si se les retira por actos ajenos a su voluntad, tienen derecho a $\frac{1}{4}$ del sueldo por 15 años de servicio, i a $\frac{1}{2}$ por 20 años.

Si el empleo ha sido suprimido por causa de reorganizacion, hai derecho a $\frac{1}{4}$ del sueldo por doce años de servicio; a $\frac{1}{3}$ por 16 años; i a $\frac{1}{2}$ por 20 años.

El derecho de jubilacion se obtiene a los 60 años, salvo los casos de enfermedad. En estos casos, a 20 años de servicio corresponden $\frac{2}{5}$ del sueldo; a 25 años, los $\frac{3}{5}$; a 35 años los $\frac{4}{5}$.

Los funcionarios trasmiten a sus familias el derecho

de pension, por cada cuota aproximativamente a $\frac{1}{4}$ de pension del empleado.

VII.

En la revista que acabamos de pasar, se puede notar que los principales estados europeos han juzgado necesario preocuparse de los medios como atender al bienestar de los empleados en sus días de vejez o de inhabilitad para el trabajo, por causa de enfermedad o heridas ocasionadas en el servicio.

Esta medida es aconsejada por el bien mismo de la administración; porque, si los empleados no divisaren este recurso para cuando se encuentren imposibilitados para trabajar, es muy probable que todos los buenos servidores se retiraran de las funciones públicas, para buscar puestos más lucrativos en la industria privada, i solo quedarían en los puestos públicos aquellas personas a quienes no les falta habilidad para que sus funciones les proporcione recursos superiores a los que les están legalmente otorgados.

Hai, pues, razones de buen servicio i de moralidad administrativa para mantener las jubilaciones, como un aliento para perseverar en las funciones públicas i como un recurso que le permita al empleado contemplar sin zozobra la cercanía de la edad en que la decadencia de las fuerzas humanas exige vivir de las economías realizadas durante la época más pujante del trabajo.

Hai una tendencia general en las naciones a disminuir las pensiones de los empleados retirados; pero nos parece que obedece, antes que a la idea fundamental de esta materia, a la impresión desfavorable que deja en el espíritu la facilidad con que se eluden, en la práctica, las reglas establecidas para evitar la concesión de jubilaciones inmerecidas.

El mal no está en que la ley otorgue pensiones mode-

radas, sino en que se concedan a empleados que no tienen derecho a recibirlas; por consiguiente, el mal no está en la legislación, sino en los malos hábitos administrativos que convierten un precepto legal en el capricho del favor, según como se incline el ánimo hacia ciertas simpatías personales.

En esta parte toca a la administración ejercer una celosa vigilancia, para impedir que el derecho de pension se convierta en una obra de meras complacencias personales, por parte de algunos de los funcionarios llamados a tomar injerencia en los expedientes de jubilación.

Es muy común ver en las administraciones que carecen de energía, una predisposición muy marcada a suprimir todos aquellos servicios o instituciones mal administrados, por no tomarse la pena de rejenerar la obra, depurando todas las malas prácticas, contrarias a los preceptos legales.

Esto es, más o menos, lo que pasa con las jubilaciones, cuya supresión no es aconsejada por las conveniencias administrativas, sino cuando se las reemplaza por cajas de ahorros obligatorias, u otros recursos análogos.

VIII

Nos resta ocuparnos de las pensiones de gracia, tan espuestas a dejarse correr por la pendiente resbaladiza de las complacencias personales.

Destinadas estas pensiones a socorrer a las familias de aquellas personas sacrificadas a su patria, o que hayan prestado al país uno de aquellos servicios extraordinarios, de una abnegación o virtudes cívicas poco comunes, no ha sido extraño ver que el carácter de estas pensiones se baste a sí mismo, hasta el punto de desfilar ante los Congresos una caterva de solicitudes, sin más mérito que el de ser patrocinadas por algún diputado o senador.

— 388 —

Es hasta impropio de las altas funciones de un Parlamento estarse ocupando, ordinariamente, de limosnas comunes, que, por su carácter, corresponden a la vida privada.

Es verdad que los miembros del parlamento se hallarían en su perfecto derecho para atender, de su propio bolsillo, esas obras piadosas; pero no comprendemos que lo tengan para destinar una parte del impuesto, a obras que commueven los sentimientos de las almas piadosas, sin revestir el carácter de interes jeneral que deben envolver todos aquellos asuntos a que el Estado aplica los dineros de los contribuyentes.

El Estado debe limitar su accion a aquellas funciones racionales propias de su organizacion política i administrativa, sin empeñarse en aquellas obras que están al alcance de la actividad social.

Allí donde no hai comprometido un interes jeneral, no está la esfera propia del Estado; e inmiscuirse en ello, es traspasar sus límites racionales, para invadir el campo de la iniciativa individual, que se mantiene indiferente i sin vigor ninguno en todos los pueblos habituados a que la tutela administrativa se eche sobre sí todos los cuidados correspondientes a la accion espontánea del individuo.

Las pensiones de gracia que no obedecen al propósito de recompensar servicios que, por su carácter, asumen la magnitud de un gran interes nacional, no corresponden a la esfera de accion razonablemente ejercitada por los poderes públicos. No tienen otro carácter que el de acciones privadas, que, no teniendo relacion con los intereses nacionales o de un órden administrativo de que están encargados los poderes del Estado, deben quedar sustraídas de la accion de éstos para ser atendidas con recursos organizados libremente por la actividad social.

La administracion pública debe esmerarse en no comprometer los presupuestos cubriendo gastos no estrictamente ajustados a las necesidades naturales de la orga-

— 389 —

nización política i civil del Estado; a fin de que el impuesto no obligue al contribuyente a otros gravámenes que los rigorosamente necesarios para la subsistencia de los servicios públicos i el desarrollo de la cultura moral, en aquellos límites en que no alcanzan a ser atendidos por los esfuerzos espontáneos de la actividad social.

Desprenderse de gastos supérfluos, impropios de la esfera de los poderes nacionales, no solo es un acto de respetuoso homenaje a los derechos del contribuyente, sino que es uno de los medios mas efficaces para descartar a la administracion de atenciones que la abruman con sus detalles, i que, sustraídas de la accion de los ciudadanos, matan el espíritu público, aletargado en el marasmo de todas las nobles pasiones de la vida local, cuyo vigor cae en la enervante laxitud de todos los pueblos entregados a la tutela administrativa para correjir todos los males i premiar todas las buenas acciones, por mas ajena que sean a las funciones del Estado.

Sacudir esa tutela, es aliviar a la administracion de jestedes que hacen pesada, i a veces odiosa, su accion; i es tambien levantar la enerjía de todas las virtudes del ciudadano a la altura de la autonomía local, que labra el bienestar i progreso de cada ciudad por el propio esfuerzo de sus habitantes, i llena al hombre de la noble satisfaccion de que la felicidad de su pueblo se deba a sí mismo, i no a la autoridad que decreta el bien por fuerza.

— 390 —

RELACION entre las rentas jenerales i las pensiones anuales que pagan algunos países.

NACIONES.	AÑO.	RENTA JENERAL.	PENSIONES.	TANTO POR CIENTO.
1 Suiza.....	1883	\$ 9.500,000	\$ 7,000	0.073.
2 Inglaterra.....	1883	615.000,000	5.000,000	0.8.
3 Noruega.....	1883	12.000,000	1.250,000	1.04.
4 Italia.....	1883	280.000,000	4.300,000	1.6.
5 Brasil.....	1882	69.000,000	1.170,000	1.7.
6 Prusia.....	1883	257.000,000	5.000,000	2.
7 Suecia.....	1883	20.000,000	4.000,000	2.
8 Dinamarca.....	1883	15.000,000	700,000	2.6.
9 R. Arjentina.....	1884	83.000,000	727,543	2.20 (1)
10 Chile.....	1884	35.000,000	1.030,280	2.95 (2)
11 Austria.....	1883	232.000,000	7.500,000	3.2
12 Rusia	1883	570.000,000	20.000,000	3.5
13 Francia.....	1883	680.000,000	83.000,000	4.8
14 España.....	1883	176.000,000	10.000,000	5.6
15 América del N. (E. U.)	1883	415.000,000	61.000,000	14.

(1) Pensiones civiles..... \$ 88.229.00
" militares..... 694.814.00
—————
727.548.00

(2) Pensiones civiles..... \$ 195.950.00
" militares 375.880.00
" guerra del Pacifico..... 458.400.00
—————
1.080.280.00

— • —

CONCLUSION

En el curso de estos estudios se habrá notado la influencia tan importante de la administracion en la felicidad i prosperidad de las naciones.

Martinez de la Rosa, estudiando la administracion de Napoleon I, se expresa en los siguientes términos:

“Por mas influjo que tenga la lei política de un Estado, lo cierto es que lo que mas de cerca influye en la felicidad de los pueblos, asegurando al propio tiempo la fuerza i crédito del gobierno, es lo que propiamente constituye la *pública administración* en sus distintos e importantes ramos. I considerada bajo este aspecto la Francia presenta en aquella época un espectáculo majestuoso, sublime, digno de fijar la atención del filósofo i la admiracion de la posteridad.” (*Espíritu del siglo.*)

Para obtener toda esta benéfica influencia, el funcionario administrativo no debe reducirse al rol meramente mecánico de ejecutor de las leyes i reglamentos. Es necesario que estudie todos los hechos sociales susceptibles de caer bajo su administracion; que los relacione i compare con las disposiciones de la lei; que investigue los límites asignados por el derecho al poder público, sobre los actos individuales; que estudie la influencia de las demás ciencias sobre la administracion de los intereses

sociales, en una forma que tienda a su constante mejoramiento; que medite la influencia de las instituciones en el porvenir de las naciones, i la congruencia que las reformas de aquéllas guardan con la marcha de éstas.

El administrador, destinado a la vida pública, aun cuando principie por desempeñar puestos secundarios, no podria anticipar cuál va a ser su última etapa en la jerarquía administrativa, si, por medio del estudio, adquiere las cualidades de un hombre de Estado.

Con una carrera de tan vastos horizontes, el hombre debe habituarse, desde sus primeros pasos en ella, a la investigacion profunda, a la elevacion de miras i a la meditacion lata i razonada de todos los asuntos.

Debe, ante todo, hacer un estudio concienzudo, escuento de todo propósito preconcebido, sobre el estado social de su país; compararlo con las instituciones que lo rigen, i deducir, de estas comparaciones, el grado de vida propia que respira la actividad social, la apreciacion que la cultura nacional hace de la noción del derecho, i la aptitud del país para admitir los adelantos mas recientes de la ciencia, aplicables a la jestion de los intereses locales.

No es suficiente, por ejemplo, que el administrador conozca las reglas que establecen la diferencia entre el centralismo i la descentralización. Es necesario que discurre sobre este tema; que raciocine, i que, por medio de una investigacion imparcial de la verdad, fundada en las funciones naturales de un gobierno por delegación popular, descubra, por sí mismo, cuál de estos dos sistemas es el racional, el que debe rejir a los pueblos.

Obtenido este resultado, el estudio del grado que ocupa su país en la escala de la educación política de las naciones, le indicará hasta qué punto debe, cada uno de estos sistemas, modificarse, al ser implantado en un país determinado.

Se trata de socorros públicos. No basta saber que el Estado i los municipios deben proporcionar alivio a la

— 393 —

miseria i al infortunio. Es necesario saber distribuir los socorros para que la limosna yaya acompañada del espiritu vivificador de la caridad, que es a la vez alivio para las miserias del cuerpo i rejeneracion para el alma, por medio de la exhortacion al trabajo i a la virtud.

En los trabajos públicos, no debe aparecer la administracion simplemente dominada por la fiebre de nuevas i monumentales construcciones. El regulador de esta noble aspiracion del amor propio nacional, es la severa apreciacion económica del pais, de sus necesidades, compromisos, i del rango que ocupa en la jerarquía de las naciones.

El conocimiento de las fuentes oriijinarias del poder i la apreciacion correcta de la constitucion de cada una de sus ramas, evitan muchos conflictos de atribuciones, alimentados, las mas veces, por una concepcion equivocada de la independencia de los poderes.

Los principios económicos son indispensables para que el administrador dé su verdadero carácter al impuesto i escape a las intrusiones en el campo de la industria privada, desplegando aquel celo de una administracion *paternal*, tan preconizado por los panejiristas de los Napoleones i de los Luis XIV.

La estadística es la lumbre indispensable para estudiar los hechos sociales de un pais. Es necesario saber estudiarla para aplicar sus expresiones numéricas, no solo a la administracion, sino a cada uno de los elementos que constituyen la vida nacional.

Campo de variados e importantísimos estudios es la higiene, donde puede el administrador hacer precioso caudal de los preceptos que mas interesan a la felicidad de los habitantes.

Esto que dejamos dicho, pasa con todos los demas ramos. Para que la administracion ejerza su benéfica in-

— 394 —

fluencia sobre los administrados, no basta saber que hai obligacion de atender todos los ramos administrativos: es necesario distinguir hasta qué punto puede prestar su continjente la actividad social; cuáles son los límites racionales marcados a la accion administrativa; cuáles los sistemas, los métodos mas adelantados en las ciencias que auxilian a la administracion.

El administrador público no es un funcionario, cuya esfera de accion esté limitada a los puestos de gobernador, intendente, prefecto o selectman.

Abiertos están los horizontes de su carrera hasta los mas altos puestos de la jerarquía administrativa. Su preparacion es, por consiguiente, mui análoga a la que corresponde a un hombre de Estado.

Dcbe estudiar las instituciones políticas i sociales de su pais, i la influencia que, segun la historia, han tenido aquellas en la vida de otras naciones.

Tema de sus investigaciones será descubrir si es exacto que la Inglaterra i la Holanda hayan tomado el primer puesto en el mercado del mundo, desde que se estableció allí la libertad política i religiosa.

Si es o no verdad que la España perdió su riqueza i su poder, desde que Felipe II instituyó el despotismo político i religioso.

Si se puede decir algo semejante de la Prusia, enriquecida i convertida en señora de la Alemania, a pesar de su suelo estéril; i de la Austria, empobrecida i en decadencia, a pesar de sus riquezas naturales, desde el dia en que los Fernandos i los Leopoldos implantaron el régimen español.

Si es exacto que a la vitalidad de las instituciones republicanas se debe la rápida rehabilitacion de la Francia, despues de sus grandes desastres.

Si el régimen del monopolio, establecido por la metrópoli española en sus colonias americanas, habría dado, hasta el dia de hoy, los mismos resultados que el de la

— 395 —

libre concurrencia en todos sus puertos abiertos al mercado del mundo, despues de la emancipacion política de esos paises.

Si es o no exacto que la caida del régimen teocrático de Roma ha ocasionado el restablecimiento de la riqueza i poder de Italia.

Si en los Estados Unidos de Norte America tiene alguna influencia la amplia libertad de cultos, en la vertiginosa corriente inmigratoria desbordada sobre ese pais; i hasta qué punto puede considerarse allí, a la libertad política i civil, como la causa jeneradora de la mas asombrosa actividad social que haya trabajado a nacion alguna.

¿Es el acaso, la Providencia o las instituciones humanas, quien ha guiado los destinos de estas naciones i operado sus trasformaciones históricas?

Todo esto debe ser el tema preferente de los estudios i de la meditacion del administrador; porque, por mas que éstos desempeñen, en muchos casos, puestos sin ningún significado político, la administracion no deja de ser la escuela donde se forman los grandes hombres públicos; el arsenal que siempre ha provisto al Estado de los ciudadanos mas eminentes por su sano criterio para apreciar las verdaderas necesidades del país, por la enerjía de carácter para perseguir el bien, por su tacto feliz para empujar o calmar las aspiraciones nacionales en el período en que se presentan con cierta vaguedad, por sus miras elevadas i su penetrante sagacidad para leer en el porvenir los verdaderos destinos de la nacion encomendada a su gobierno.

Nosotros, que contemplamos en las instituciones humanas el elemento que, con mas enerjía, obra sobre la grandeza o decadencia de las naciones, nos hemos empeñado en señalar las fuentes donde la juventud que va a iniciarse en la carrera administrativa, puede beber la inspiracion de una organizacion política i de una administra-

— 396 —

cion que den lato desarrollo a todas las fuerzas vivas de la nacion; que vivifiquen el espíritu público, adormecido por las absorciones del Estado; que se vean secundadas por la vigorosa iniciativa de la autoridad local; que tengan su apoyo, no únicamente en las libertades políticas, sino, mui especialmente, en las civiles, constitutivas de la personalidad independiente del ciudadano, libre, no solo para elejir sus representantes, sino tambien para adorar a Dios, segun sus creencias; libre para educar a sus hijos, para constituir su familia, para administrar su iglesia, su escuela, su hospital, su cementerio, sus caminos, sus calles, sus paseos, su policía, etc.

Este sistema de administracion no se puede implantar de improviso en cualquiera pais: ante todo necesita estar preparado, por su educación, para el ejercicio de la vida libre.

Mientras tanto, una administracion convencida del rol importantísimo que juega en los destinos de la nacion, no se limitará a las funciones meramente mecánicas de hacer rodar diariamente la máquina administrativa, a su paso habitual, sino que se estenderá a promover la organización independiente de todos aquellos elementos sociales que, solo por falta de iniciativa i actividad espontáneas, no toman a su cargo la jestion de sus propios intereses.

Bueno es un gobierno en que la administracion promueve, con actividad, acierto i energía, el desarrollo de todos los intereses locales i atiende con esmero a su conservacion; pero mejor es todavía aquel gobierno, cuya tendencia constante es entregar a la administracion de la accion individual la mayor suma posible de sus propios intereses.

Dar vida a la actividad social, es robustecer todas las virtudes cívicas del pais, descartar de muchos detalles a la administracion, i dejar mas expedita su accion para obrar con energía sobre los intereses colectivos del Estado.

— 397 —

La obra es de largo aliento para los pueblos que no están preparados para el ejercicio de la vida libre.

No importa: que lo que se pierde en tiempo se gana en solidez. La primera condición de estabilidad en un sistema político o administrativo es que sus instituciones descansen sobre las bases labradas por la educación i la propaganda.

FIN.

INDICE.

	PÁJS.
PRÓLOGO.....	III
IDEA JENERAL.....	7

CAPITULO I.

RELACIONES DE LA ADMINISTRACION CON LOS PODERES PÚBLICOS.

I.—Origen del poder público.—Usurpacion del derecho de las naciones.—II. Reconquista del derecho.—Division del poder en tres ramas.—Diferencia entre gobernar i administrar.—Administración jeneral i administraciones especiales.—Administracion de justicia,.....	12
---	----

CAPITULO II

INDEPENDENCIA DE LA ADMINISTRACION I CONFLICTOS DE ATRIBUCIONES.

I.—Independencia de los poderes.—Responsabilidad administrativa.—II. Dos sistemas jenerales sobre esta responsabilidad.—Como se hace efectiva en Inglaterra, Estados Unidos, España, Francia, Bélgica i Alemania.—III. Responsabilidad ante los tribunales ordinarios.—IV. Responsabilidad ante los jurados o <i>cámara de sesiones</i> .—V. Condiciones para hacer efectiva la responsabilidad ante los tribunales ordinarios.—VI. Rapidez en los juicios de responsabilidad.—Tribunal de competencia especial.—VII. Consejo de Estado.—Fuero administrativo.—VIII. Conflictos de atribuciones.—Desinteligencias personales.....	18
---	----

CAPITULO III.

ESTUDIO DE LAS LEYES.

I.—Conocimiento de las leyes.—Influencia de su estudio en el espíritu del administrador.—II. El cumplimiento de la lei es el ejercicio práctico de la libertad.—III. La ejecucion de la lei exige un conocimiento profundo de ella.—IV. Leyes fundamentales, orgánicas i reglamentarias.—Decretos.—Leyes generales i locales.—El derecho natural es el fundamento de todas las leyes.—V. Orden en que se debe estudiar las leyes.—Los estudios administrativos deben principiar por las leyes políticas.—Estudio de la legislación civil i penal.—VI. Método para estudiar las leyes en general.—Plan de la lei.—Método empleado por el legislador.—VII. Letra, espíritu i aplicación de la lei.—VIII. Método determinado por Bonnin.—IX. Estudios hechos en los preámbulos.—Interpretación de la lei por medio de los reglamentos, decretos i circulares.—X. Ventajas del estudio hecho por sí mismo.....	28
--	----

CAPITULO IV.

APLICACION DE LAS LEYES ADMINISTRATIVAS.

I.—Amplitud para la aplicación de las leyes administrativas.—Dificultades que ocasiona esta amplitud.—Tacto del administrador para apreciar las circunstancias de tiempo i lugar.—II. El cumplimiento austero de la lei no debe impedir que la administración marche.—III. Solo se puede precindir de la lei sin herir su espíritu, ningún interés privado i en pro del interés jeneral.—IV. Los principios de la ciencia administrativa sirven de guía, cuando la lei es oscura	42
--	----

CAPÍTULO V.

CENTRALIZACION POLÍTICA I DECENTRALIZACION ADMINISTRATIVA.

I.—Centralización gubernativa o política.—Descentralización administrativa.—Régimen de Inglaterra, Estados Unidos i Alemania.—II. Opinión de los escritores franceses respecto a los Estados Unidos.—Opinión de Jefferson sobre el régimen francés.—III. Libertades locales i las políticas.—Opinión de Laboulaye.—Capacidad de los pueblos para administrar sus intereses locales.—IV. La lei no habilita a los pueblos para administrar sus intereses.—Influencia de la educación política en la vida libre.—V. La centralización política es suficiente para mantener la unidad nacional.—Esvanescimiento del espíritu público, producido por la centralización administrativa.—VI. Opinión de Tocqueville sobre la impotencia del centralismo.—Lentitud de éste para mejorar los	
--	--

asuntos administrativos.—Perjuicios para los intereses locales.—VII. Atenciones i molestias abrumadoras para el Gobierno central.—VIII. Preparacion gradual de los pueblos para el <i>self government</i> .—Principio constitucional de Inglaterra respecto al Gobierno local.—Opiniones de Cormenin, Vivien, Say i Batbie sobre la capacidad de los pueblos para administrar sus intereses.—Sistema intermedio establecido en Prusia.....	47
--	----

CAPITULO VI.

GARANTIAS INDIVIDUALES.

I.—Las garantías individuales en relación con la administración pública.—II. Derecho de propiedad.—III. Libertad electoral.—Su influencia en la estabilidad de las instituciones.—Deberes del administrador respecto de ella.—IV. Libertad de discusion, de la prensa i de asociacion.—V. El derecho al trabajo.—Libertad del trabajo.—Tarifas aduaneras.—Establecimientos peligrosos o nocivos a la salud pública.—Venta de drogas.—Opinion de Stuard Mill.—VI. Huelgas.—Su division en violentas e inofensivas.—Opiniones de Laboulaye e Yves Guyot.—VII. Trabajo en los domingos.—Opinion de Macaulay.—VIII. Reglamentación de las horas de trabajo.—Disposiciones sobre esta materia en Inglaterra, Francia i Alemania.—IX. Libertad individual.—Arresto.—Incomunicaciones.—Allanamiento de domicilio.—Sometimiento a la justicia ordinaria.—X. Facultad de los agentes de policía para arrestar.—El <i>habeas corpus</i> .—Responsabilidad de las autoridades o agentes que ordenan o ejecutan órdenes de arresto.....	62
---	----

CAPITULO VII.

ACTOS DEL ESTADO CIVIL.

I.—Registro civil.—A quien corresponde llevarlo.—Inscripciones de las partidas de nacimientos, defunciones, matrimonios i divorcios.—II. Carácter del funcionario encargado de llevar los registros.—Conservación de los registros.—Su importancia como prueba instrumental para los derechos hereditarios.—III. Relaciones del registro civil con el eclesiástico.—Opinion de Colmeiro.—Carácter religioso que han investido en su origen los registros civiles.—Incompatibilidad de las funciones eclesiásticas con las del registro civil.—Presión sobre la conciencia de los sacerdotes encargados del registro de nacimientos, defunciones i matrimonios.....	79
--	----

CAPITULO VIII.

CULTOS.

I.—Qué medidas corresponde tomar al administrador público, cuando la lei permite la libertad de cultos.—El Estado no interviene

en las creencias religiosas.---II. Opinion de Napoleon I.---Intervencion del administrador en los actos del culto público.---Vigilancia de la administracion para impedir las violencias entre el ejercicio de diversos cultos.---III. Relaciones entre la Iglesia i el Estado.---IV. Teocracia.---V. *Cesaropapaz*.---VI. Concordatos.---VII. La Iglesia libre en el Estado soberano.---Los concordatos menoscaban la soberania nacional.---Alianza entre el trono i el altar.---Servidumbre que el patronato impone a la Iglesia.---Fórmula de los Estados Unidos.---Situacion excepcional de este país.---Peligros que envuelve el abandono a si mismo del sostentimiento del culto en los países cuya actividad social está absorvida por el centralismo.---Situacion en que se impone, por si misma, la separacion.---Relacion entre las rentas generales i los gastos del culto de varias naciones.....

85

CAPITULO IX.

INSTRUCCION PÚBLICA.

I.—Opinion de Washington.—Instruccion secundaria i primaria.---Instruccion gratuita.---Fórmula de los yankees.---Método de enseñanza tendente a la emancipacion del espíritu.---II. Instruccion obligatoria.---Opiniones de Laboulaye i Stuart Mill.---Opinion de los educationistas.---Prusia i Estados Unidos.---Escuelas mixtas.---III. Instruccion profesional.---Libertad de profesiones.---Enseñanza industrial.---Fomento de bibliotecas, academias, cursos públicos, etc., para complementar la enseñanza.---Paralelo entre el sistema yankee i el francés.....

98

CAPITULO X.

BOSQUES PÚBLICOS.

I.—Opinion de los economistas sobre la beneficencia pública.---Cómo la clasifican Lamartine i Thiers.---II. Caridad privada.---Los economistas ingleses.---Libertad de mendigar.---Discernimiento de las obras de la caridad privada.---Peligros de la caridad sin discernimiento.---III. Informaciones de la autoridad a las sociedades privadas de caridad.---Mendigos válidos.---Tolerancia de los mendigos.---IV. La caridad oficial.---Derecho que tienen todos los indigentes a exigir sus beneficios.---Rehabilitacion de los indigentes.---Opinion del abad Bautain.....

108

CAPITULO XI.

MONTES DE PIEDAD.

I.—Clasificacion de los montes de piedad entre los establecimientos de beneficencia.---Opinion de Horacio Say.---Origen de los montes de piedad.---Su monopolio en Francia, Bélgica e Italia.---II. In-

INDICE

v

- tervencion de la lei en su organizacion....Opinion de Saint Jean d'Anjel....Limites de la intervencion racional del municipio....III. Organizacion legal en Inglaterra, Francia i Espana....IV. Puntos capitales de la intervencion del Estado....Fomento de asociaciones piadosas de prestamos sobre prendas..... 116

CAPITULO XII.

POLICIA.

- I---Objeto de la policia....No comprende la vijilancia de las opiniones ---II. Vacios de la lei, que debe llenar la policia....Dificultades de esta materia....Sus medidas deben concretarse a los limites de la lei i de los derechos de un tercero....III. Policia judicial....Policia administrativa....IV. Accion de la policia respecto de las personas....V. Su accion respecto de las propiedades....VI. Ventajas de la policia preventiva sobre la represiva....VII. Organizacion de la policia de Paris....Comisarios....Oficiales de paz i *serjents de ville*....Policia municipal....Subdivision en ramos administrativos....Policia secreta....Registro de los sumarios judiciales....Importancia del telegrafo i telefono en el servicio de la policia....VIII. Organizacion de la policia inglesa....Participacion del Gobierno....Condados burghs municipales i parroquias....Asambleas de jueces de paz....Comite de policia....Personal activo....Facultades de los constable superiores....Distritos de policia....Ajentes especiales....Peculiaridad de la nacion inglesa para esta clase de ajentes....Comites de seguridad....Caracter especial de la policia inglesa....Su alejamiento absoluto de las cuestiones politicas....Moderacion i cortesia de sus ajentes....Respetuosas consideraciones de las diversas clases sociales....Opinion de Fischel sobre el respeto de la policia inglesa....Paralelo entre el pueblo ingles i el frances en sus relaciones con la policia..... 122

CAPITULO XIII.

ESTABLECIMIENTOS PENALES I DE DETENCION.

- I---Division de las casas de detencion....Establecimientos de detencion preventiva....Objeto de la detencion preventiva....Derechos del detenido....Medidas de vijilancia para evitar su evacion....El detenido debe ser tratado como inocente....Forma en que se le puede dar trabajo....II. Establecimientos penales.—Reos condenados....Su tratamiento....Obligacion de trabajar....Empleo que debe darse al producto del trabajo....Este trabajo no es una empresa lucrativa, sino parte de la pena correccional i de rejeneracion....III. Administracion del trabajo de los presos....Administracion por cuenta del Estado....Arriendo de los talleres....IV. Competicion de los talleres penales con el trabajo libre....V. Alimentacion de los presos....Inconvenientes de la provision por medio de contrata....VI. Sistema penitenciario....Sistema de Auburn.—Opinion del Congreso penitenciario de Franckfort i

del de Bruselas.—Sistema de Filadelfia.—Sistema mixto.—Sistema de la prisión individual.—Sistema colonial.—Reglas comunes a todos los sistemas.—VII. Indicaciones de la estadística respecto a la criminalidad.—El mejor de todos los medios para combatir la criminalidad: la instrucción i la propaganda moral i religiosa.—VIII. Situación del reo que recobra su libertad.—Peligros de reincidencia.—Medios de prevenirla..... 144

CAPITULO XIV.

TRABAJOS I MONUMENTOS PÚBLICOS.

I.—Obras públicas que corresponden al Estado.—II. Opinión de Adam Smith.—Su aceptación en Inglaterra.—El Estado no tiene a su cargo mas servicios que los que son propios de sus funciones.—III. Opinión de J. B. Say.—Su aceptación en Francia.—La acción del Estado está en razon inversa de la capacidad industrial del país.—Inconvenientes económicos de la intervención sistemática del Estado.—IV. Condiciones de las obras públicas.—Su utilidad relativa.—V. Relación entre los gastos i la utilidad.—Oportunidad de las obras públicas.—Relación de su construcción con los recursos disponibles i compromisos pendientes.—Opinión de Leroy Beaulieu sobre las naciones sud-americanas.—VI. Opinión de los economistas respecto a trabajos públicos.—Obras de duración secular.—Sus inconvenientes.—Influencia de los ferrocarriles en los precios de acarreo.—VII. Solidez de las construcciones.—Construcciones ligeras.—Su carácter provvisorio.—VIII. Monumentos públicos.—Opinión de los economistas.—Relación entre los monumentos públicos i las construcciones particulares.—Propensión de los Gobiernos a las construcciones monumentales.—Equivocada ostentación de poder, por medio de monumentos públicos.—Añeho de inmortalizar los nombres de sus iniciadores i ejecutores.—Obras monumentales para proporcionar trabajo a los obreros.—Opinión de Bastiat.—Su construcción como fomento de las bellas artes.—IX. Licitación pública para contratar la construcción.—Precauciones que debe tomarse en el cumplimiento de las contratas.—Planos i presupuestos.—X. Conservación de las obras públicas.—Reparaciones oportunas....

CAPITULO XV.

FERROCARRILES, TELEGRAFOS I. CORREOS.

I.—Corresponde o no al Estado acometer las empresas de ferrocarriles.—Quejas contra la gran diversidad de tarifas i sistema de explotación de las compañías particulares en Alemania.—Qué clase de ferrocarriles hai conveniencia en que permanezcan en manos del Estado.—¿Los monopolios deben darse al Estado o a compañías particulares?—II. Construcciones del Estado i las de las compañías.—Opinión de Augusto Chérot.—Estudios de Miguel Chevalier i de Audigarne.—III. Comparación entre las explotaciones del Estado i los particulares.—Cociente de explota-

cion.—Estudios de Baum en Alemania.—Dificultades para hacer una apreciacion exacta de la comparacion.—Coeficiente de explotacion economicamente satisfactorio.—Relacion entre las entradas i gastos de los ferrocarriles de varios paises.—IV. Tarifas.—Jucio de Miguel Chevalier sobre las rebajas de tarifas.—V. Situacion actual de los ferrocarriles de varias naciones.—VI. Correos.—Deben ser servidos por el Estado.—VII. ¿Debe tener este servicio el caracter de un impuesto?—Opinion del jeneral Grant.—Cuál es la renta liquida estimada como satisfactoria.—VIII. El <i>penny-postage</i> de la gran Bretaña.—Efectos benéficos de la rebaja de tarifas.—No estan en armonia con el rendimiento de la renta,—Estudio en Inglaterra, Bélgica, Austria i Francia.—IX. Tarifas postales de los principales paises i sus reformas.—X. Carácter social i no fiscal del servicio de correos.—Relacion de sus gastos con sus entradas en la mayor parte de las naciones.—XI. Telégrafos.—Su explotacion está entregada, en parte muy notable, a la industria privada.—Las rebajas en las tarifas han correspondido a un aumento de renta.—Relacion entre las entradas i gastos en varias naciones.—XII. Influencia del telégrafo en los intereses generales de la sociedad.—XIII. Cuadro jeneral de los ferrocarriles, telégrafos i correos de todas las naciones.....	177
---	-----

CAPITULO XVI.

AGRICULTURA, COMERCIO E INDUSTRIA.

I.—Influencia de la administracion en la agricultura, comercio e industria.—II. Influencia sobre la razas, del clima, la legislacion i las instituciones sociales.—Opiniones de Montesquieu, de Volney i Mirabeau.—III. Preocupaciones que perturban el desarrollo de la agricultura, industria i comercio.—Participacion de la administracion en el fomento de la agricultura.—IV. Industria manufacturera.—Su influencia sobre la agricultura.—V. Comercio.—Su influencia en la movilizacion de los productos de la agricultura e industria.—Comercio interior i exterior.—Participacion de la autoridad en su reglamentacion.—Asociaciones que sirven de auxiliares para el fomento de estos ramos.—VI. El lujo.—Dificultad de calificarlo.—Opiniones de Mac-Culch y J. B. Say.—La influencia de la administracion debe hacerse sentir por el ejemplo	202
--	-----

CAPITULO XVII.

CONTRIBUCIONES.

I.—Obligacion de pagar contribuciones.—Opinion de Estrada.—II. Las cuatro reglas de Adam Smith.—Proporcion con los haberes de cada uno.—Generalidad del impuesto.—Certeza respecto de su cuota.—Plazos fijos para la recaudacion.—Gastos para su
--

percepcion.—III Formacion del rol de contribuyentes.—Reclamos.—Redaccion de las leyes sobre impuestos.—IV. Recaudacion por arrendamiento.—Percepcion directa por los ajentes fiscales.—Control de las oficinas interventoras.—Personal para la recaudacion.—Impuestos en forma de monopolio.—V. Inversion del impuesto.—Su proporcion con las necesidades del pais.—VI. Contabilidad administrativa.—Garantias i responsabilidad de los empleados.—Contabilidad municipal.—VII. Autoridad que establece el impuesto.—Trabajo forzado en obras publicas.....	211
---	-----

CAPITULO XVIII.

ADUANAS.

I.—Aduanas.—Su doble caracter: fiscal i economico.—II. Proteccionismo.—Conjunto de gabelas que lo constituyen.—III. Libre cambio.—Definicion de Bastiat.—IV, Inconvenientes de estos dos sistemas.—Promedio entre uno i otro.—V. Derechos de importacion, exportacion i transito.—VI. Derechos <i>ad valorem i específicos</i> .—Escala móvil.—VII. Tarifas aduaneras.—Su caracter finanziero i economico.—Opinion de Courcelle Seneuil sobre la lejilacion aduanera de Chile.—Dificultades practicas del libre cambio entre dos paises cuya cultura industrial tiene grandes diferencias.—Tarifas comparadas de varios paises.—Inconvenientes de las tarifas inglesas para los paises de escasa industria.—VIII. Contribuciones suntuarias.—Caracter economico de las contribuciones sobre articulos de lujo.—Dificultad para calificar los consumos de lujo.—IX. Reglamentacion aduanera.—Peligros del fiscalismo reglamentario.—Necesidad de no entubar las operaciones mercantiles con formalidades infructuosas.—No deben aplicarse las misma reglas a los viajeros que a los comerciantes.—X. Esplotacion de las aduanas.—Proporcion entre sus gastos i su rendimiento bruto.—Relacion de aquellos i este en las principales naciones.....	225
--	-----

CAPITULO XIX.

SERVICIO MILITAR.

I.—Obligacion de concurrir a la defensa de la patria.—Dos sistemas de defensa militar.—Su influencia economica.—II. Guardia nacional.—Sus ventajas como elemento de defensa.—III. Ejercito permanente.—Sus ventajas para guerras esteriores.—IV. Sistemas de reclutamiento.—V. Material de guerra.—Su provision por la industria privada o talleres del Estado.—Opinion de Courcelle Seneuil.—VI. Provision de viveres i forrajes.—Opinion de Thiers sobre los merodeos.—La provision por contratas.—Sus inconvenientes.—licitacion publica.—VII. Contabilidad de especies en los almacenes del Estado.—Sns dificultades en el servicio de campana.—VIII. Servicio sanitario del ejercito.—Inviolabilidad del servicio medico militar en campana.—Su servicio en el campo de batalla.—Indicaciones de Morache en su <i>Higiene militar</i> .—	
---	--

- Infección del suelo i agua.—Deberes del ejército victorioso, respecto de los heridos i los muertos.—Ambulancias i material rodante para conducir heridos.—IX. Datos financieros sobre las mas notables guerras del siglo.—X Ejércitos de Europa i América..... 242

CAPITULO XX.

PRIVILEGIOS, MONOPOLIOS, PRIMAS I RECOMPENSAS.

- I.—Fomento de los inventos por medio de privilegios exclusivos.—Opinión de los economistas.—II. Derecho de propiedad del inventor.—Opinión de Coquelin.—III. El derecho debe ser perpétuo o temporal?—Opiniones de Bouflers i Renouard.—Propiedad limitada aceptada por la jeneralidad de las naciones.—Precepto constitucional de los Estados Unidos.—IV. Materias que comprende el privilegio.—Opiniones de Colmeiro i Macarel.—Lei francesa.—V. Forma para otorgar los privilegios.—Sistemas establecidos en Estados Unidos, Francia, Inglaterra i otros países.—VI. propiedad artística i literaria.—Su diferencia del privilegio industrial.—VII. Privilegios de perfección o introducción.—Monopolios i sociedades privilegiadas.—Precauciones que deben tomarse en los países que se encuentran en el caso de otorgarlos..... 262

CAPITULO XXI

ESTADÍSTICA.

- I.—Importancia de la estadística en la legislación i administración.—Preocupaciones a que dió lugar la falta de su conocimiento en la antigüedad.—II. Definiciones de Moreau de Jonnés i de Villermé.—Indicación de José Garnier.—III. División de la estadística.—Estadística propiamente dicha.—Estadística moral o aritmética política.—Cualidades de observación, tacto, independencia de juicio i probidad que debe tener el estadístico.—IV. Método positivo.—V. Método inductivo.—Peligros del uso de este último.—Errores de Chaptal.—Cálculo de los términos medios.—Comparaciones i proporciones.—VI. División de las cifras estadísticas.—Importancia de las cifras oficiales.—Juicio, sobre ellas, de Moreau de Jonnés.—Juicio de Ganier sobre los comentarios oficiales de la estadística.—Cifras compiladas i las particulares.—VII. Organización de la estadística.—Oficinas centrales de Francia i Prusia.—Comisiones locales de Inglaterra.—VIII. Topografía.—Meteorología.—Servicio de meteorología telegráfica.—IX. Población.—X. Agricultura.—Productos i gastos de la agricultura.—Contribuciones agrícolas.—XI. Industria.—XII. Estadística mercantil.—XIII. Administración.—División administrativa.—Existencia de los habitantes.—Establecimientos de beneficencia.—Estadística judicial.—Servicio militar.—Instrucción pública.—Caminos, correos, telégrafos, ferrocarriles, canales, vías fluviales, etc.—Vigilancia sobre la recolección i organización de los datos estadísticos..... 271

CAPITULO XXII.

HIGIENE PÚBLICA.

I.—Diferencia entre la higiene doméstica i la pública.—Relaciones entre la legislacion i la medicina.—II. Materias que comprende la higiene pública.—III. El aire.—Su densidad i humedad.—Influencia en los vegetales.—Atmósfera i los miasmas que flotan en ella.—Temblores de tierra.—Aire sereno.—Hasta que punto se puede mejorar la condición del aire.—Ventilacion.—Ventiladores mecánicos.—Ventilacion en las minas.—Desinfectantes del aire.—IV. El agua.—Agua potable.—Aguas de ríos, arroyos, lagos, estanques i pozos.—Aguas pluviales.—El zinc de los techos.—Aguas de nieve o hielo.—Medios de corregir el agua viciada.—Aireacion, filtracion i destilacion.—Desinfección de aguas corrompidas.—Mejoramiento de las aguas que no pueden cocer las legumbres, ni disolver el jabón.—Provision de agua para las poblaciones.—Conservacion del agua a bordo de los buques.—V. Localidades.—Apertura de calles, plazas i paseos.—Ubicacion de las ciudades.—Ubicacion de los hospitales, cárceles, cuarteles, etc.—VI. Establecimientos sanitarios i los nocivos a la salud.—Clasificacion del Instituto de Francia.—Cementerios.—Sepultacion de cadáveres.—VII. Endemias.—Causas de las fiebres palúdicas.—Influencia de los pantanos i lagunas.—Causas artificiales que pueden tener las fiebres palúdicas.—Cultivo del arroz i del cáñamo.—VIII. Medios higiénicos para combatir las endemias.—Desecacion de lagunas i pantanos.—Trabajos de esta clase en Cologne, Landas, Argelia, laguna Mitia, lagunas Pontinas, Sulpia.—Plantaciones de árboles.—Su influencia en Valcheren.—Pueblos ictiófagos.—Es-crófulas e idiotismo causados por la mala calidad de las aguas.—IX. Epidemias.—Vehiculo de su trasmision.—Influencia del calor i del frío.—Limites marcados por la altitud.—Causas del cólera i de la peste de Egipto.—Datos de la estadística sobre la influencia de la higiene.—X. Enfermedades contagiosas i las infecciosas.—Peligros de diseminar los enfermos.—XI. Medios de combatir el contagio.—Aislamiento de los enfermos.—Lazaretos, su construccion i ubicacion.—Construcciones ligeras.—Opinion del Dr. Michel Levy.—Hospitales-barracas.—Modelo de esta clase en Hammond i en Luxemburgo.—Carpas.—XII. Cuarentenas i cordones sanitarios.—Su ineficacia cuando no se sujetan a las prescripciones de la ciencia.—Médicos sanitarios.—XIII. Vacuna.—La ciencia no ha dicho todavía la última palabra sobre su administracion obligatoria.—Medidas de vigilancia sobre los vacunadores.—XIV. Medios higiénicos para la preservacion de las epidemias.—Desinfectantes.—Desinfección de las telas.—Indicacion de Pasteur sobre la destrucción de los microbios.—Desinfección de hombres i animales.—Sistema establecido en Stettin.—XV. Desinfección de establecimientos sanitarios.—XVI. Desinfección de letrinas i albañales.—XVII. Material i condiciones de su construccion.—XVIII. Mataderos.—XIX. Po-

licia urbana de aseo.---Propagacion de los conocimientos higié- nicos.....	295
---	-----

CAPITULO XXIII.

H I J I E N E A G R I C O L A .

I.—Epizootias.—Sus causas mas comunes.—Medidas de prevision. —Deberes de la administracion.---II. Cuarentenas en Rusia i Es- tados Unidos.—Recomendaciones del Congreso veterinario de Viena.—III. Disposiciones legales de la administracion francesa.	330
--	-----

CAPITULO XXIV.

R A G L A M E N T A C I O N D E L A P R O S T I T U C I O N .

I.—Reglamentación de la prostitucion, bajo el aspecto sanitario. Forma en qué puede intervenir la policía.—Opinión del Congreso médico internacional de París.—Proyecto del Dr. Jeannel.— Opinión de los doctores Mougeot i Garin.—II. Reclamos por la falta de reglamentación.—Espinosas dificultades en la práctica. —Ideas de tolerancia moral, según Lecour.—III. Necesidad de apoyar este servicio en una policía más bien organizada.—Medi- das moralizadoras.—Establecimientos piadosos que secundan los esfuerzos de la autoridad.—En París está este servicio establecido bajo la base de la policía.—IV. Los jueces de paz juzgan sobre esta materia en Londres.—Medidas sanitarias relativas al ejército i armada inglesas.—Medios moralizadores adoptados en Inglate- rra.—Modelo de citacion de un juez de paz.—V. Esta reglamen- tación se puede establecer solo en las ciudades que disponen de todos los elementos indicados por la ciencia i la moral.....	337
---	-----

CAPITULO XXV.

P E R S O N A L A D M I N I S T R A T I V O .

I.—Conocimientos propios del administrador público.—Estudio de las ciencias que auxilian a la administración.—Influencia del es- tudio de las ciencias i las leyes en el desarrollo de las cualidades especiales del administrador.—II. Cualidades morales.—El admi- nistrador público, según Bonnin.—III. Inconvenientes de las funciones administrativas.—Sacrificios que impone su cumpli- miento.—Hostilidades que se encuentran en el camino del bien. La justicia debe sobreponerse a todos los compromisos i conside- raciones especiales.—IV. Elección de los jefes de ramos adminis- trativos.—Crítica del marques D'Audiffret.—V. Nombramiento de empleados subalternos.—Inconvenientes de anular la partici- pación que deben tomar los jefes.—Ascenso gradual según los méritos.—Opinión de Mirabeau.—Antigüedad i aptitudes.—VI. Vida privada.—Acumulación de empleos.—Incompatibilidades.— VII. Relación de los empleados públicos con la economía política.	
--	--

--Critica de A. Clément.—Los empleados públicos en los Estados Unidos.—Juicios de Tocqueville i de Pascal sobre el apárate esterior en el ejercicio de la autoridad.—Necesidad de que la actividad social descargue al Estado de muchas funciones que racionalmente no le corresponden	351
--	-----

CAPITULO XXVI.

REDACCION ADMINISTRATIVA

I.—Arte especial de la redaccion administrativa, segnn Bonnin.—Condiciones de las esposiciones administrativas i del estilo oficial.—II. Necesidad de instrucion i estudio para ser claro, llano, exacto i conciso.—Peligros de la verbosidad administrativa.—III. Veracidad.—El interes público no debe mezclarse con personalidades.—Inconvenientes de las susceptibilidades del amor propio.—IV. Comunicaciones entre superiores i subordinados.—Instruccion de la Asamblea Constituyente de Francia.—Método en la redaccion de los informes i esposiciones.—Reglas de Cormenin.—V. Economia en la redaccion de las oficinas subalternas.—Inconvenientes de los documentos difusos i mui recargados de datos.—VI. Para la redaccion administrativa no son indispensables las reglas de retórica.....	369
---	-----

CAPITULO XXVII.

JUBILACIONES I PENSIONES DE GRACIA.

I.—Conveniencia administrativa de las jubilaciones o cajas de retiro para empleados inutilizados en el servicio público.—Disposiciones sobre esta materia en los principales países de Europa.—II. Francia: jubilacion para los empleados, i pension a sus viudas i huérfanos.—III. Alemania: idem, con excepcion de la Prusia que no da pension a huérfanos i viudas.—IV. Inglaterra: jubilacion que no puede exceder los 2/3 del sueldo.—Bélgica: como en Inglaterra.—Países Bajos: como los dos anteriores, i pension a los huérfanos i viudas.—Suiza: socorro por cajas de ahorros a las comunas.—VI. Italia: jubilacion hasta los 4/5 del sueldo, sin poder exceder de 8000 fr., i pension a huérfanos i viudas igual al 1/3 del derecho del empleado.—VII. El abuso de las jubilaciones no justificaria su abolicion.—VIII. Pensiones de gracia.—Son justas cuando gratifican algun servicio de carácter nacional.—Abuso de gravar el impuesto con pensiones comunes.—Estas son del servicio de la caridad privada. Necesidad de que la iniciativa social cubra esta clase de pensiones.—Relacion entre las rentas generales i los gastos de pensiones en varios países.....	378
CONCLUSION	391

INDICE ALFABETICO

A

	Páginas.
Ascensos de empleados.....	359
Actividad social..... V., 51, 121, 140, 154,	368
Actos del estado civil.....	79
Acumulacion de empleos.....	363
Administracion..... 7, 290, 354	
Administrar i gobernar.....	14
Administraciones generales i especiales.....	15
Administracion de justicia.....	16
Administracion (la) en sus relaciones con el culto público.....	85
Administracion de las prisiones.....	144
Administrador público, sus cualidades personales i deberes 64, 85, ..	353
Aduanas.....	225
Aireacion, filtracion i destilacion del agua.....	303
Agricultura..... 204, 286	
Aguas.....	302
Aguas viciadas, medios de correjirlas.....	303
Aire	298
Ájentes de policia, su facultad para arrestar	75
Alfañales, letrinas, urinarios, (su desinfeccion).....	322, 226
Alimentacion de los presos.....	150
Allanamiento de domicilio.....	74
Altar i el trono.....	9
Altitud, límites que marca a las epidemias.....	31
Ambulancias.....	25
Antigüedad en los empleados	36
Aplicacion de las leyes administrativas.....	4
Armada i ejército, medidas sanitarias.....	25
Aritmética politica.....	53, 27
Arresto	7
Arroz i cañamo, efectos higiénicos de su cultivo.....	30
Asamblea de jueces de paz.....	13

Asociaciones piadosas.....	109, 121, 154
Atmósfera	299

B

Bellas artes	172
Beneficencia pública	108
Beneficencia pública u opinion de los economistas.....	109
» » opinion de Thiers i Lamartine.....	108
» » opinion de los economistas ingleses.....	109
Beneficencia privada.....	109
Bibliotecas, academias, cursos públicos, etc.....	105
Buques, conservacion del agua abordo.....	304
» su desinfección	320

C

Cadáveres, su sepultación.....	307
Calles, plazas i paseos.....	304
Caja de ahorros.....	387
Cámara de sesiones.....	19, 21
Caminos	292
Cáñamo i arroz, influencia higiénica de su cultivo.....	309
Capacidad administrativa de los pueblos.....	52, 59
Carbon, su calidad desinfectante.....	319
Cárceles.....	144, 305
Carácter fiscal i económico de las tarifas aduaneras.....	225
Carácter peculiar de la policía inglesa.....	141
Caridad oficial.....	112
Caridad privada.....	109
Caridad sin discernimiento, sus peligros.....	110
Cementerios.....	305
Centralismo.....	55
Centralización	47
» opiniones de Cormenin, Vivien, Say i Battie.....	59
Cesaropapía.....	89
Ciencias que auxilian a la administración.—IV.....	352
Citacion de un juez de paz en Léndres, para actos sanitarios.....	349
Ciudades, su ubicacion.....	304
Clima, su influencia sobre las razas.....	203
Cifras estadísticas.....	279
Cifras oficiales.....	279
» » opiniones de Moreau de Jonnés i de José Garnier.....	279
Cifras compiladas i las particulares.....	280
Coeficiente de esplotación.....	183
Cólera i pesto, sus causas.....	312
Comercio.....	206
Comité de policía	138
» de seguridad.....	140
Competencia del trabajo libre con el de los presos.....	148
Conclusion.....	391
Concordatos	90

Condados, ciudades municipales i parroquias.....	137
Condestables superiores.....	138
» locales i especiales.....	139
Congreso veterinario de Viena.....	893
Conflictos de atribuciones.....	26
Conocimiento de las leyes.....	28
Consejo de Estado.....	24
Consumos de lujo.....	208, 236
Contribuciones	211
» las cuatro reglas de Adam Smith.....	212
Contabilidad administrativa,.....	221
» de especies.....	252
Contratistas-proveedores.....	251
Contagio, medios de combatirlo.....	314
Contribución agrícola.....	289
Contribuciones suntuarias.....	236
Correos.....	190
Criminalidad, indicaciones de la estadística i medios para combatirla.....	163, 154
Cuadro jeneral de los ferrocarriles, telégrafos i correos.....	201
Cuartelar.....	305
Cuarentenas i cordones sanitarios.....	316
Cuarentenas epizoóticas.....	322
Cultos.....	85

D

Datos financieros sobre las guerras mas notables del siglo XIX.....	256
Decentralización administrativa.....	47
» opiniones de Tocqueville, Jefferson i Laboulaye.....	51
Decreto, su diferencia de la lei.....	31
Derechos de aduana.....	230
Derecho natural.....	32
Derecho de propiedad.....	63
Desecación de pantanos i lagunas.....	310
Desinfectantes.....	319
Desinfectantes del aire.....	301
Desinfección de telas, hombres i animales, etc.....	320
Desinteligencias personales.....	27
Detenidos i arrestados.....	145
Domínioilico, su allanamiento.....	75
Domingo, su celebración.....	71
Drogas venenosas, su venta.....	67

E

Educación política.....	53
Ejército permanente.....	248
Ejército victorioso, sus deberes sanitarios.....	255
Ejército i armada, medidas sanitarias.....	253
Ejércitos de Europa i América.....	256
Empleados públicos, sus nombramientos, ascensos, etc.....	357, 359

Empleados, opiniones de Audiffret i de Mirabeau.....	357, 360
Empleados, su relacion con la economia politica.....	364
Empleados, critica de A. Clement.....	364
Empleados en los Estados Unidos.....	366
Empleados, juicio de Tocqueville i Pascal.....	367
Empleos, acumulacion.....	363
Endeñias	307
Enfermedades contagiosas e infecciones	913
Enfermos, peligros de discriminarios	913
Enfermos, su aislamiento	914
Enseñanza, paralelo entre el sistema yankee i el frances	106
Enseñanza religiosa	102
Enrolamiento en el ejercito	245
Escuelas	98
Escuelas inistas	103
Escuelas industriales	103
Escala móvil	232
Eplotacion de las aduanas	239
Eplotacion de los correos	195
Espiritu público	54
Establecimientos peligrosos	67, 805
Establecimientos piadosos en Paris i Londres	347
Establecimientos penales i de detencion	144, 291, 304
Establecimientos de becacionencia	114, 291
Estado (el), su accion con relacion a la capacidad industrial del pais	161
Estado, su intervencion en los montes de piedad	120
Estado civil	79
Estados Unidos, su formula religiosa	95
Estadistica, definiciones de Moreau de Jonnes, Villermé i José Garvier	271
Estadistica moral	274
Estadistica industrial, agricola, mercantil i administrativa	282
Estadisticos (oficiales) sus cualidades	274
Estudio de las leyes	28

F

Ferrocarriles	167, 177, 189, 320
Ferrocarriles, su monopolio a quien debe darse	178
Ferrocarriles, las construcciones del Estado i las particulares	179
Ferrocarriles, opiniones de Chevalier, Augusto Cherot i Audiganne	180
Ferrocarriles, estudios de Baum sobre su estado jeneral en Europa..	189
Ferrocarriles, comparacion de las esplotaciones del Estado i los particulares	183
Fiebres palúdicas	308
Fiscalismo	237
Fórmula religiosa de los Estados Unidos	95
Fórmula sobre instruccion publica gratuita	99
Forrajes i víveres	250
Funciones administrativas, dificultad de sus deberes	11, 43
Funciones racionales del Estado	95
Fuero administrativo	25

G

Garantías individuales.....	62
Gastos del culto.....	96
Gobernar i administrar.....	14
Gobierno central.....	54, 57
Gobiernos, su propension a las obras monumentales.....	171
Gobierno local.....	59
Guardia nacional.....	243, 247
Guerras mas notables del siglo XIX, su costo.....	256

H

Habeas corpus.....	77
Higiene pública.....	295, 297
Higiene pública, sus relaciones con la medicina.....	296
Higiene militar.....	253
Higiene agrícola.....	330
Horas de trabajo.....	72
Hospitales.....	305, 315, 920
Hospitales—barracas i carpas.....	315
Huelgas.....	68
Huérfanos, pensiones a los de empleados públicos.	380, 982, 984, 985

I

Idea jeneral de la administracion.....	7
Iglesia libre i Estado soberano.....	92
Impuesto suntuario.....	236
Impotencia del centralismo.....	55
Incomunicacion.....	74
Incompatibilidades.....	363
Independencia de los poderes.....	18
Independencia de la conciencia religiosa.....	86
Industria manufacturera.....	206, 289
Indujeutes, su rehabilitacion.....	114
Insignias de los empleados.....	967
Instituciones sociales, su influencia sobre las razas.....	203
Instrucción pública.....	98, 292
Instrucción pública, opinion de Washington.....	98
Instrucción primaria, secundaria i profesional.....	105, 106
Instrucción gratuita i obligatoria.....	101
Instrucción gratuita i obligatoria, opinion de Laboulaye, Stuart Mill i otros.....	101
Intereses locales.....	56
Intereses de los préstamos sobre prendas, opinion de Saint Jean d'Angel.....	117
Interpretacion de la lei.....	28, 35
Inversion del impuesto.....	221
Inventor, sus derechos de propiedad, opinion de Coquelin, Bonfliers, Renouard, Colmeiro i Macarel.....	263

J

Jubilaciones.....	878
Jubilaciones, su régimen en las principales ciudades de Europa.....	379
Jueces de paz.....	137, 348
Juicios de responsabilidad.....	21
Jurados.....	20
Justicia administrativa.....	23

L

Lazaretos, opinión del Dr. Levy.....	314, 320
Legislación civil i penal.....	38
Legislación aduanera de Chile, opinión de Courcelle Scenul.....	281
Leyes.....	28
Leyes, su letra, espíritu i aplicación.....	35
Leyes suntuarioas.....	286
Libertad individual.....	74
Libertades políticas i locales.....	51
Libertad electoral, de la prensa, de discusión i de asociación.....	54
Libertad de cultos.....	85
Libertad del trabajo.....	68
Libertad de profesiones.....	104
Libertad de mendigar.....	111
Libre cambio, definición de Bastiat.....	228
Licitación pública.....	174, 251
Localidades.....	304
Lugo, opiniones de Mac-Caloch i de J. B. Say.....	208

M

Mataderos	327
Material de guerra.....	248
Medicina legal.....	296
Medios de corregir el agua viciada.....	303
Medios higiénicos para combatir las endemias.....	309
Medios higiénicos para combatir los contagios.....	314
Médicos sanitarios.....	317
Medidas de la administración francesa para combatir las epizootias..	334
Medidas moralizadoras que auxiliaron a la reglamentación de la prostitución	347, 350
Medidas sanitarias en el ejército i armada.....	158
Mejoramiento del aire i agua.....	300, 308
Mendigos válidos.....	110, 118
Mendigos válidos, su tolerancia en la vía pública.....	111
Microcosmos en campaña, opinión de Thiers.....	250
Meteorología telegráfica.....	283
Método para estudiar las leyes.....	34
Método de enseñanza.....	99
Método (la estadística) expositivo e inductivo.....	275

Miasmas flotantes en la atmósfera.....	300
Moderacion i cortesía de la policía.....	141
Monopolio.....	269
Monopolio con carácter de impuestos.....	269
Montes de piedad.....	116
Monumentos públicos.....	170
Moral (la) i la ciencia indican los medios de reglamentar la pros- titución	
Movilizacion de la guardia nacional.....	247
Municipios, su intervencion en los montes de piedad.....	118

O

Obras públicas.....	156
Oficinas de estadística.....	281
Organizacion de la policía francesa.....	131
Organizacion de la policía inglesa.....	137
Oríjen del poder público.....	12
Orden en que se deben estudiar las leyes administrativas.....	33

P

Pantanos i lagunas.....	309
Paralelo entre el pueblo frances i el inglés en sus relaciones con la policía.....	142
Paralelo entre el sistema de instrucción frances i el yankee.....	106
Patronato	93
Plantaciones de árboles.....	310
Penny-postage.....	193
Personal administrativo.....	351
» crític a del märques D'Audiffret.....	357
Personal para la recaudacion del impuesto.....	218
Pensiones de gracia.....	387
Planos i presupuestos de las obras públicas.....	175
Plazas, calles i paseos.....	304
Policia.....	122, 325, 328
Policia judicial i administrativa.....	125
Policia de Paris.....	131
Policia de Lóndres.....	137
Policia secreta.....	134
Policia preventiva i represiva.....	129
Policia de aseo.....	325, 328
Poblacion.....	285
Política, alejamiento de la policía inglesa.....	141
Poder público.....	12, 14
Preocupaciones	204
Principios de la ciencia administrativa.....	45
Principio constitucional de Inglaterra respecto a administracion local	59
Privilejos.....	262
Privilejos, precepto constitucional de los Estados Unidos.....	265

Privilegio de introducción i de invención.....	265, 268
Privilegio, opiniones de Coquelin, Bouflers, Renouard, Colmeiro i Macarel.....	263, 265
Profesiones, (libertad de).....	103
Prólogo	III
Propiedad (derecho).....	63
Propiedad artística i literaria.....	267
Prostitución, su reglamentación.....	337
Prostitución, opiniones del Congreso de París.....	338
Prostitución, opiniones de los Drs. Jeancé, Mougeor i Garin.....	
Proteccionismo.....	226
Provisiones militares.....	251
Pueblos ictiófagos.....	311

R

Recaudación del impuesto.....	213, 217
Reclamos contra el rol de contribuyentes.....	216
Reclamamientos	245
Reconquista del derecho.....	18
Redacción administrativa.....	369
Reglamentación del trabajo.....	69
Reglamentación de las aduanas.....	237
Reglamentación de la prostitución.....	338
Reglamentación de los montes de piedad.....	119
Régimen de los privilegios en los Estados Unidos.....	265
Registro civil.....	79
Registro eclesiástico.....	81
Registro de sumarios judiciales para la filiación de los reos.....	135
Relaciones de la administración con los poderes públicos.....	12
Relaciones entre el Estado i la Iglesia.....	88
Reos condenados.....	146
Responsabilidad administrativa.....	19, 78
Responsabilidad por las órdenes de arresto.....	76
Rol de contribuyentes.....	215

S

Sel f governement.....	59
Separación de la Iglesia i Estado.....	93
Sepultación de cadáveres.....	307
Servicio militar.....	242, 292
Servicio militar de Europa i América.....	258
Servicio sanitario militar.....	253
Servicio de meteorología telegráfica.....	283
Servicios personales.....	223
Sistemas penitenciarios.....	151
Sistema penitenciario de Filadelfia.....	151
Sistema penitenciario de Auburn.....	151
Sistema penitenciario mixto.....	152
Sistema penitenciario de prisión individual.....	152
Sistema penitenciario colonial.....	152

INDICE

Sistemas de reclutamientos.....	1
Socorros públicos.....	1

T

Tarifas de aduana.....	1
Tarifas postales.....	1
Tarifas de ferrocarriles.....	1
Tarifas de ferrocarriles, opinion de Chevalier sou.	1
Tarifas de telégrafos.....	1
Talleres en las prisiones.....	1
Talleres, limitacion de las horas de trabajo.....	1
Telégrafos i teléfonos, sus servicios a la policia.....	1
Telégrafos i teléfonos, su explotacion i administracion.....	1
Temblores de tierra.....	1
Topografia.....	1
Teocracia	1
Términos medios en estadística.....	1
Trabajo, su libertad	1
Trabajo en los dias festivos	1
Trabajo, su reglamentacion	1
Trabajo para los reos condenados.....	146
Trabajos i monumentos públicos.....	156
Trabajos i monumentos, opiniones de Adam Smith i J. B. Say.....	157
Trabajos i monumentos, opiniones de Leroy Beaulieu respecto a los países sud-americanos.....	164
Trabajos i monumentos, opiniones de los economistas.....	165
Tribunales ordinarios.....	19
Trono i altar, su alianza.....	94

U

Unidad nacional.....	53
----------------------	----

V

Vacuna.....	817	
Vacunadores, su vigilancia.....	818	
Vegetales, su condicion cuando el aire es insalubre.....	299	
Venta de drogas venenosas.....	67	
Ventilacion	300	
Ventiladores mecánicos.....	301	
Viudas, pension a las de empleados públicos.....	380, 382, 384....	385
Viveres i forrajes.....	250	
Vida privada do los empleados públicos.....	362	

Z

Zinc de los techos.....	302
-------------------------	-----

CRATAS NOTABLES

			<i>Léase</i>
		presión	aquellas
		pueden	atribuciones
		ellos	sesiones, es
		tiene	interes
		pública dice Labou-	los deberes
		loye	toman
		Inglaterra: Edicion	esto
		presta	precision
		escarcelados	puedan
		le	ellas
		penas	tiencen
44	13	i Bruselas	pública, dice Labou-
147	3	el ejercicio	loye
149	34	particula	Inglaterra, edicion
151	3	sisteuas penitenciario	prestar
151	22	El silencio como <i>ba-</i>	escarmientados
		<i>rerra moral</i>	les
151	24	corrupcion mística	presos
151	28	Auburu	i del de Bruselas
160	5	él	el oficio
162	18	mercados que abre	particular
163	27	Tesoro Nacional	sistemas penitenciarios
178	31	sobrecargar de	El silencio, como <i>barrera</i>
182	11	presupuestado	<i>moral</i>
183	29	de los fiscales	corrupcion mutua
184	24	con habilidad	Auburn
184	últ.	tome	ella
244	17	circulos	mercados que abren
295	9	paviales	tesoro nacional
295	19	disecacion	sobrecargar la
299	11	e produc	presupuesto
331	15	dejan	con las fiscales
339	22	i tambien hombres	con mas habilidad
358	33	presion	toma
382	últ.	17 febrero	vínculos
388	prim.	Parlamento	pluviales
395	2	le emancipacion	desecacion
Indice III	prim.	intereses	produce
»	16	Stuard	deja
»	VI 31	Bastat	i tambien los hombres
»	IX 4	siglo.	posesion
»	IX 33	Ganier	17 de febrero
			parlamento
			la emancipacion
			intereses
			Stuart
			Bastiat
			siglo XIX.
			Garnier

*El Administrador Público: o sea, estudios
sobre principios generales de administración*

se terminó de imprimir en septiembre de 2015

Diseño y formación: Formas e Imágenes, S.A. de C.V.

Av. Universidad 1953, 2-E, Col. Copilco el Bajo

04340 México, D.F. Coyoacán

Diagramación: Leticia Pérez Solís

La impresión se hizo sobre papel Cultural de 75 g y Couché de 250 g

Tiraje de 500 ejemplares



INSTITUTO
NACIONAL DE
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA, A.C.

