

DESCENTRALIZACIÓN

POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA

EN CHILE

(COMPOSICIÓN PREMIADA EN EL CERTAMEN VARELA DE 1890)

POR

GUSTAVO ADOLFO HOLLEY



SANTIAGO DE CHILE

IMPRENTA CERVANTES

CALLE DE LA BANDERA, NÚMERO 73

—
1892

DESCENTRALIZACIÓN
POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA EN CHILE

DESCENTRALIZACIÓN
POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA
EN CHILE

COMPOSICIÓN PREMIADA EN EL CERTAMEN VARELA DE 1890

POR

GUSTAVO ADOLFO HOLLEY



SANTIAGO DE CHILE
IMPRENTA CERVANTES

CALLE DE LA BANDERA, NÚMERO 73

1892



ADVERTENCIA



Hace dos años se escribió este estudio para un certamen en el cual obtuvo un premio. De entonces acá nuestro mundo político ha cambiado inmensamente. La memorable revolución de 1891, emprendida en contra del cesarismo presidencial, ha permitido que el país goce de libertades y franquicias que no habría alcanzado de otra suerte en menos de veinte ó treinta años y quizás más tiempo. Pero esta obra recién está iniciada. Hombres buenos y patriotas nos aseguran con su ejemplo y con su probidad el cumplimiento estricto de las leyes; mas no sólo esto ha menester el país. Los derechos conquistados al precio de tanta sangre y de tantos sacrificios, es forzoso incorporarlos todos lo más pronto en nuestra legislación, y en ella también señalar con claridad los deberes y atribuciones de nuestros gobernantes, quitando ó restringiendo sus facultades desmedidas, y suministrando á la república las condiciones relativamente fáciles de tener un serio gobierno de descentralización, medios

únicos de que los chilenos lleguemos á ser verdaderamente libres. En este sentido se ha dictado la ley municipal.

El autor de este estudio se atreve á publicarlo tal como lo compuso, pues así podrá juzgarse de las causas de nuestro malestar político antes de la revolución y observar lo que hemos avanzado y lo que nos queda por remediar.

Santiago, 21 de febrero de 1892.





DESCENTRALIZACIÓN

POLÍTICA Y ADMINISTRATIVA EN CHILE



PRIMERA PARTE



CENTRALIZACIÓN

I

DE LA OMNIPOTENCIA PRESIDENCIAL

Si se examina con criterio imparcial la constitución política de Chile, se nota, en particular, el mayor número de sus disposiciones que convergen directamente á investir de facultades omnímodas al presidente de la república. La idea dominante en los legisladores de ese código parece implicar la posibilidad de la existencia de un hombre dotado de una instrucción, prudencia, moralidad y sabiduría suficientes para poder conocer, apreciar, prevenir, corregir y mejorar la inmensa masa social en su conjunto y en sus incontables ramificaciones. Por-

que no sólo administra los intereses públicos y muchos intereses privados considerados como públicos; gobierna asimismo en la preparación del porvenir por medio del estudio, dilucidación y resolución de infinitos problemas que afectan más ó menos profundamente las ideas, costumbres y tendencias del país.

Á su servicio están su consejo de estado y ministros del despacho que de él dependen y mantienen exclusivamente su voluntad. Intendentes, gobernadores, subdelegados é inspectores, repartidos ordenadamente en otras tantas divisiones territoriales y gerarquías cuantas son necesarias para el ejercicio rápido de la vigilancia y fiscalización gubernativas, representan su poder en todas las provincias, departamentos, subdelegaciones y distritos. Los empleados públicos, sin distinción, se nombran con su beneplácito, y raras veces con intervención de autoridades extrañas, de modo que hay una sumisión general y más ó menos despótica á su persona y á su política, en especial de parte de aquellos que puede destituir sin acuerdo previo. El clero católico no escapa á su dominación, sea en lo referente á la elección de los funcionarios eclesiásticos ó sea en lo que atañe á la fábrica y dotación de las iglesias y los servicios materiales que les son anexos. Las rentas de la nación se recaudan y se invierten bajo su dirección y en cierto sentido bajo su iniciativa. Para alcanzar los dilatados fines confiados á su cuidado y manejar los hilos de una trama tan extensa y complicada, concurre á la formación de las leyes, las sanciona y promulga; y dicta los decretos, reglamentos é instrucciones que estima convenientes para su ejecución. Manda, organiza y distribuye las fuerzas de mar y tierra; y puede declarar en estado de sitio uno ó va-

rios puntos del territorio con acuerdo del consejo de estado en caso de ataque exterior, y por un determinado tiempo, y en caso de conmoción interna cuando no se hallare reunido el congreso. Mantiene las relaciones internacionales con las potencias extranjeras en los asuntos que pueden ser su objeto, y sin otras limitaciones que las de declarar la guerra con previa aprobación del congreso, y someter al mismo los tratados antes de su ratificación. De esta manera su autoridad se extiende á todo cuanto se refiere á la conservación del orden público y á la seguridad exterior de la república, guardando y haciendo guardar la constitución y las leyes. Es el jefe supremo de la nación.

*
* *

Por desgracia, los preceptos constitucionales no traicionan la mente con que fueron inspirados. Quiso la opinión y el sentimiento de la clase gobernante en los primeros años de la administración del general don Joaquín Prieto, encomendar al primer empleado de la república la gerencia omnipotente de sus más caros intereses. La máquina política, en efecto, arrastraba un lujoso tren de poderes públicos, corporaciones y funcionarios, en su mayor parte indispensables para la marcha de un gobierno republicano, pero la fuerza motriz y el émbolo que podían acelerar ó retardar su carrera, descansaban en el jefe del estado.

Junto con promulgar la constitución de 1833, el presidente Prieto aseguraba al país que los constituyentes que la confeccionaron, despreciando teorías tan alucinadoras como impracticables, sólo habían fijado su

atención en los medios de asegurar para siempre el orden y tranquilidad pública, contra los riesgos de los vaivenes de partidos á que estuvieron expuestos. «La reforma no es más que el modo de poner fin á las revoluciones y disturbios á que daba origen el desarreglo del sistema político en que nos colocó el triunfo de la independencia. Este es el medio de hacer efectiva la libertad nacional, que jamás podríamos obtener en su estado verdadero, mientras no estuviesen deslindadas con exactitud las facultades del gobierno, y se hubiesen opuesto diques á la licencia... Como custodio de vuestros derechos, os protesto del modo más solemne, que cumpliré las disposiciones del código que se acaba de jurar con toda religiosidad, y que las haré cumplir valiéndome de todos los medios que él me proporciona, por rigurosos que parezcan.»

El espíritu de reacción en contra de la constitución liberal de 1828 se manifestaba sin reservas.

«Esas seguridades del orden, ese término de los disturbios, esa efectividad de la libertad nacional, consistían en las restricciones ó trabas que la reforma ponía, en obsequio de la *libertad nacional*, á la libertad individual, y á la organización y facultades de los demás poderes y de la administración de las comunidades provinciales. Contra la libertad individual se dirigían la supresión de la sumaria que la constitución anterior exigía para decretar la prisión de un individuo, la vaguedad indefinible de las garantías que se establecían en favor de las personas, y más que todo el uso de facultades extraordinarias y la nueva invención de las declaraciones de estado de sitio con que se armaba el ejecutivo, para suspender y anular aún aquellas vanas formas, pro-

ectoras de los derechos del ciudadano que la nueva constitución establecía con estudiada ambigüedad. Contra los demás poderes estaba la centralización en manos del ejecutivo de una autoridad inmensa: el senado dejaba de ser una representación de los grandes intereses provinciales y pasaba á ser el resultado de un mecanismo electoral, calculado para asegurar la influencia del ejecutivo; la nación dejaba de tener parte en la constitución del poder judicial, que pasaba á ser una emanación del presidente; las asambleas provinciales desaparecían, y en su lugar quedaban las municipalidades sujetas y encadenadas en su administración al ejecutivo. Las facultades de éste, finalmente, se ensanchaban de modo que pudiese justificar con el hecho el nuevo título de administrador del estado y de supremo jefe de la nación que se añadía al de presidente de la república» (1).

Y así pasó realmente. Á pesar de las medidas expansivas que las consecuencias de la revolución de la independencia hizo poner en planta, comprendían los hombres de ese tiempo que la república había menester de una organización fuerte que pudiera reprimir con férrea mano, tanto los desbordes de las pasiones, como las quejas legítimas confundidas en una misma condición, de modo que el orden, suprema aspiración de la época, resplandeciera vívido y terrible dominando todo el campo político y social.

Hasta qué punto las necesidades y el estado social requirieran y justificaran resoluciones y providencias, á veces violentas, destinadas á asegurar la paz pública á

(1) J. V. LASTARRIA. *La constitución política de la república de Chile comentada*, Introducción.

costa de un régimen de terror, es tarea de suyo compleja que no nos corresponde solucionar, y que, sin embargo, encuentra su excusa en el juicio de políticos de miras probadamente liberales.

«Quien sabe si el viejo conservantismo chileno pudiera presentar como obra suya la extirpación de los motines y la muerte de la anarquía que agitaron y perturbaron los primeros periodos de nuestra vida nacional», decía don Enrique Mac-Iver en una conferencia sobre los partidos políticos, leída por él en la inauguración del club radical.

Y el mismo don José Victorino Lastarria, cuando renacían los ardores de la lucha política entre pipiolo y pelucones, había escrito en 1849 á sus electores de Rancagua que lo habían llevado al parlamento, una página confidencial, de sentida verdad, sobre la historia de los hombres y de las cosas que se habían sucedido en el escenario político del país.

«Ya entonces juzgaba yo, como ahora, decía, que la constitución de 33 era la más adecuada á nuestras circunstancias, porque sólo ella podía regularizar el poder, fortificarlo y mantener la tranquilidad de la república. En mis conversaciones atacaba sus defectos, como he continuado atacándolos, pero sin dejar nunca de considerarla como la constitución más sabiamente calculada, como el código hispano-americano más perfecto en política, es decir, en la aplicación de los principios á los hechos y antecedentes del país. Sin embargo, juzgaba también que el gobierno se hallaba bastante fuerte y con sobrado prestigio para comenzar á reaccionar en favor de la forma republicana, y me fastidiaba su conducta restrictiva, su empeño por adulterar las formas

democráticas. Yo que nunca había tenido partido ni la menor relación con los pelucones ni con los pipiolos, no podía concebir el alcance de esos odios profundos que dividen á los prosélitos de dos bandos opuestos; pero tampoco hallaba justificable que el gobierno se empeñase tanto en centralizar el poder, en acumular toda la autoridad en el ejecutivo, en excluir y rechazar á los que no eran sus adeptos, en perseguir á sus enemigos, en arrogarse una perfecta tutela sobre la sociedad, sin cuidar de educarla, ni de prepararla para la vida pública, ni de ejercitarla poco á poco en el uso de sus derechos.»

Cualesquiera que sean las apreciaciones sobre el sistema de gobierno implantado por el partido conservador, dueño de los destinos patrios después de la batalla de Lircay, es evidente que el orden, comprendido como un resultado del respeto y de la fuerza de las autoridades, engendró con nuestra constitución el réjimen político y administrativo completos en que hemos vivido, y que para mantenerlo, obrando la ley en medio de circunstancias felices, depositó todos sus recursos en manos del mandatario por excelencia del estado.

Á ninguno de los comentadores de nuestra carta fundamental ha podido escapar esta correspondencia clara, que en la práctica ha sido excesiva, entre las facultades presidenciales, según los términos en que las detalla la constitución, y el objeto primordial que se tuvo en vista para establecerlas. Ya hemos recordado la opinión del señor Lastarria. Algunos años después, en 1855, don Manuel Carrasco Albano, espíritu simpático y cultivado, dedicaba su inteligencia á escribir una obra verdaderamente notable por la crítica concienzuda y la concepción liberal sobre la constitución de 1833. Hay, pues, un do-

ble motivo para citar, en la parte que hace á nuestro tema, el parecer de este escritor importante.

«Un ciudadano administrando el estado, un solo individuo ejerciendo la mayordomía de la nación entera: hé ahí resumido en pocas palabras el papel representado por el presidente de Chile, según nuestra constitución. Así el capítulo que trata de ese alto funcionario se anuncia desde sus primeras palabras con el inmenso cúmulo de poder que le atribuye. «Y es el jefe supremo de la nación», se agrega, como para aclarar más la idea de supremacía. . . iba á decir, de soberanía, que contra todos los principios del derecho público, se aplica al jefe del ejecutivo. En efecto, es preciso observar desde luego que el presidente no es sólo el jefe del poder ejecutivo, no sólo es el supremo administrador del estado, es también la primera autoridad de la nación; es su *jefe supremo*. Así, el poder legislativo, verdadero é inmediato representante del pueblo, queda muy abajo á su lado, del mismo modo el poder judicial, el poder municipal, todos los poderes que la constitución misma reconoce, y que la ciencia clasifica, vienen á ser meros subordinados, dependientes, casi súbditos de aquel poder colosal». Y ¿por qué? La respuesta está esparcida en numerosas partes en el libro de Carrasco Albano: se quiso la paz á todo trance, pero la paz impuesta por el poder.

Iríamos demasiado lejos si transcribiéramos todavía las impresiones que corren sueltas en el más moderno comentario de la misma constitución debido á la pluma de don Jorge Huneeus.

Las reglas de la buena lógica no nos permiten aceptar las conclusiones sobre la omnipotencia presidencial, que nos evidencian la constitución en sus preceptos y en su espíritu i que reconocen unánimemente sus mas celebrados expositores, como conclusiones reales y aplicaciones efectivas á los hechos. Es posible que las fórmulas y que las intenciones tengan un significado diferente de la verdad. ¿Cuando se ha alcanzado enteramente el fin especial que tuvo el legislador al adoptar una medida sobre algun asunto social? Rigorismo ó lenidad, no debe supornos mucho lo que digan las frases: necesitamos investigar su cumplimiento y las creencias de los hombres.

En 1873 encontramos ya conceptos aquilatados en una larga esperiencia sobre los negocios públicos, acerca del verdadero rol que ha jugado entre nosotros el presidente de la república, y expresados de una manera gráfica por don Domingo Santa María en su *Idea del gobierno político de Chile*.

«El presidente es entre nosotros un soberano casi absoluto. ¿Qué es lo que no puede ó lo que deja de poder?

«En cuarenta y un año que tiene de vida la constitución, no presenta un sólo ejemplo de enérgica y pertinaz oposición del consejo de estado al presidente, y cuando alguna diversidad de opiniones ha solido aparecer, la mayoría, encabezada por los ministros, ha sido siempre favorable á sus miras, aspiraciones y deseos. Concluyamos: el presidente es el consejo de estado; cuerpo heterogéneo, extraño en la máquina política, que sirve sólo para debilitar las responsabilidades del presidente y sus ministros, y para proporcionarle una careta con que encubrir sus faltas y extravíos.

«La iglesia, en razón de ser privilegiada, tiene que so-

portar la pesada y abrumadora mano del presidente. Es menester acariciarle para alcanzar sus favores, y no irritarle para evitar sus genialidades. Buscando el favor del estado, se ha postrado ante el presidente de la república, sin comprender que la separación y el abandono de su personalidad jurídica, la daría grandeza ante la conciencia del pueblo, elevación y majestad á su doctrina, prestigio á sus ministros y desarrollo y esfera propia á la caridad cristiana.

«Nuestro congreso, por los vicios de nuestro sistema electoral, no es más que el fiel representante de la política del presidente. Sus influencias y su poder pesan doble más por esta causa. Durante la larga vida de este código político (la constitución de 1833) no hay ejemplo de haber alguna vez ocupado un asiento en el senado una persona que no haya sido designada por el presidente.

«Los intendentes, como los gobernadores y demás agentes de la administración, no reflejan, no pueden reflejar su voluntad ni sus convicciones propias. Con las localidades en que mandan no tienen otro vínculo que el que engendra la autoridad. Antes que todo interés local, está para ellos el interés del presidente. Por esto los llama la constitución *sus agentes naturales é inmediatos*, y por esto la ley de 8 de enero de 1844, traduciendo el espíritu y los propósitos de la constitución, ha armado á los intendentes y demás agentes del ejecutivo de casi las mismas facultades que el presidente, ensanchándolas é interpretándolas de una manera odiosa. No hay garantía individual que un intendente no pueda impunemente violar, mucho más desde que no hay posibilidad de hacer efectiva su responsabilidad sin el acuerdo del mismo presidente.

«La municipalidad no tiene vida propia sino prestada, y sus trabajos serán más ó menos activos ó más ó menos estériles, según sea la voluntad de su presidente contitucional, y en último caso, la del presidente de la república.

«La constitución ha depositado la suerte del juez en manos del presidente. Son nugatorias las garantías de que pretende revestirlo, porque en el fondo su independencia es una sombra, casi una irrisión. El poder judicial, en resumen, está organizado por nuestra constitución para vivir como los otros poderes, raquítico y enfermizo. Fáltale atmósfera propia.

«Aunque sea afrentoso decirlo, es una verdad innegable que en Chile no tiene regulador alguno el poder del presidente de la república. Todavía no puede decirse que el pueblo haya elegido un presidente. Contra el poder de que está armado no hay batalla posible. En todas partes domina; y en el más lejano y apartado rincón del país está el inspector, última estampa fotográfica del presidente.

«¿Por qué en un país organizado políticamente á la manera que está el nuestro, en el que, en resumen y en su final expresión, el presidente dispone de todo y lo hace todo, puesto que los poderes públicos sin excepción emanan en realidad de él; por qué, repetimos, el presidente se ostenta bajo formas modestas que seducen y revelan al ciudadano y no al soberano? Este fenómeno puede sólo explicarse por aquella aberración, no rara ni extraña, de que los pueblos suelen á veces complacerse en que el amo se anuncie por la simplicidad del traje y la suavidad de las maneras, aunque en su mano se divise la punta del chicote con que puede anonadarlos.»

Este cuadro, lleno de colorido y de exactitud, nos revela bastante bien que la omnipotencia presidencial se ha ejercido en nuestro país en condiciones muchísimo peores de las que habíamos deducido del estudio de la constitución. Las palabras, como la simplicidad del traje y la suavidad de las maneras, engañan á sus adoradores. Mientras tanto sólo el sentido que les da el uso de los hábitos y de las prácticas puede descubrirnos la verdad aproximada de las cosas. En Chile ha habido dictadura disfrazada en diversas formas y cambiantes matices, porque, como lo manifestaba el señor Santa María, han emanado del presidente todos los poderes públicos y todos han girado alrededor de él. Es indudable que un solo hombre no habría podido sobreponer su voluntad arbitrariamente, por eso también no ha faltado al cesarismo partidos y círculos, animados de más ó menos buenos propósitos, que le han allanado los inconvenientes del camino. Después juzgaremos las razones en que se ha apoyado esta obra natural del desarrollo de los sucesos políticos acaecidos en el país.

De 1873 acá, contando con las reformas constitucionales y legales que se han realizado en nuestro derecho público, nuevos testimonios han venido á corroborar las apreciaciones del señor Santa María. El valor que les atribuimos nos obliga á no pasarlos en silencio, porque nos suministran los antecedentes más ilustrados que puede pedir una crítica severa para comprobar la omnipotencia presidencial.

Según el juicio de don José Manuel Balmaceda, «el jefe supremo tiene en su mano á todos los funcionarios del poder administrativo, nombra á los del poder judicial, elige cámaras con sus municipios, con grande inter-

vención en el gobierno de la iglesia, manda sobre la tierra y el mar, el ejército y la armada, es un monarca sin púrpura y con atribuciones superiores á muchos soberanos, cuya acción llega á cuanto quiere, con el poder de una voluntad que puede imperar sola, sin contrapeso»; por lo cual, «hablando con verdad, la soberanía del pueblo existe en la constitución, de un modo relativo, por la tolerancia ó el sojuzgamiento del pueblo respecto de los que la ejercen en su nombre; pero, en realidad, ella nace y crece en manos del ejecutivo» (1).

Recojamos ahora la alocución brillante, llena de convicción sincera, que á la pregunta «lo que el país necesita» dirigía don José Francisco Vergara á sus amigos y correligionarios políticos que querían llevarlo á la presidencia de la república en 1886.

«La civilización es progresiva, y no se alcanzan sus más grandes beneficios, sino yendo de mejora en mejora, consolidando y ensanchando cada conquista efectuada. Chile, como pueblo nuevo, y derivado de una organización profundamente viciosa, tiene necesidad de imponerse penosos, continuos y enérgicos esfuerzos para llegar en el progreso al punto á que otras naciones han llegado con menos trabajo; pero, si la ruta es larga, y si en ella se encuentran frecuentes y pesados obstáculos, no hay ninguno bastante resistente que no pueda remover una voluntad fuerte y perseverante, sostenida por una convicción bien arraigada.

«El más serio de estos obstáculos, el que más retarda nuestra marcha hacia el gobierno libre, el que constantemente anula ó esteriliza la reforma de las leyes, es el

(1) *La solución política en la libertad electoral*, 1875.

poder excesivo que la constitución y las costumbres han puesto en manos del presidente de la república. Todos los demás poderes están absorbidos y perturbados por él; y, en nuestra dinámica política, es la única fuerza que obra libremente. En Chile, el presidente es rey: de su voluntad soberana, dependen todos los resortes de la vida civil y política de la nación. Él es el que hace los legisladores y nombra los jueces; el que reforma ó interpreta las leyes; el que provee la totalidad de los empleos públicos y concede jubilaciones; el que presenta los obispos y manda las fuerzas de mar y tierra; el que cobra los impuestos é invierte los caudales públicos; el que dirige las policías y otorga los indultos; el que da títulos de saber y gobierna la instrucción; en una palabra, el presidente es un funcionario que ejercita todos los derechos que corresponden á la sociedad, hallándose, por consiguiente, investido de mayor suma de poder que la que dan á los monarcas las constituciones más autoritarias de Europa.

«Hasta aquí hemos buscado los remedios de nuestro grave malestar político en los efectos, y nó en la causa. Hemos hecho y rehecho códigos electorales, hemos querido garantizar la libertad del individuo y el imperio del derecho con leyes que están al nivel de las que rigen en los países más adelantados; pero todos estos procedimientos han resultado infructuosos, porque ha quedado en pie, como causa estable, la omnipotente influencia del presidente de la república, quien, cuando quiere, anula las leyes, las desnaturaliza ó las contraría, sin que basten á contenerlo las aparentes trabas de la responsabilidad ministerial ó de la intervención del consejo de estado.» En suma, «lo que el país necesita, es un presi-

dente de una república popular representativa, y nó un monarca temporal de un gobierno absoluto.»

Estas pinceladas maestras señalan con elocuencia franca el objetivo principal que debe proponerse el hombre patriota que ambicione, ahora como entonces, regir los intereses de Chile. No hay que curar los efectos de nuestro malestar político, sino atacar la causa, que no es otra que el autoritarismo presidencial.

Haciéndose cargo de este cáncer que corroe las entrañas de la existencia nacional, exclamaba, á su vez, hace poco, el jefe del partido que mantiene las tradiciones conservadoras de Chile: «Sea por ignorancia primero, sea por conveniencia después, lo cierto es que el mal existe. No sólo se ha colmado de facultades al presidente de la república, sino que se suprimió toda vigilancia, toda fiscalización. Así se ha formado ese poder omnímodo del presidente de la república, tan omnímodo como el del sultán de la Turquía.

«Presidente con las facultades inmensas que tiene el de Chile, no existe ni puede existir en país alguno regularmente organizado, porque es la negación neta, clara del sistema representativo, que significa fiscalización de todos los poderes públicos, respeto á todos los derechos del pueblo, y muy especialmente al de sufragio» (1).

Hasta aquí podemos poner punto final á las citas.

*
* *
*

De todos los puntos del horizonte político é intelectual, cualquiera que sea el partido ó las ideas de los in-

(1) Discurso de don Manuel José Irarrázaval pronunciado en el senado en sesión de 29 de noviembre de 1889.

dividuos, nos vienen las pruebas irrefragables de la omnipotencia presidencial. Es probable que más de una declaración se califique de interesada, que haya exageración, parcialidad y odio, pero por sobre las ligeras manchas del lienzo se ve patente y formidable la figura monstruosa del régimen personal. Los publicistas y los políticos, los que juzgan por los principios de la ciencia ó de la doctrina y los que penetran en el terreno de la observación y de la aplicación, los que gozan y los que sufren, están de acuerdo para reconocer con diferencias inapreciables, si es que las hay, ese hecho fundamental, que á fuerza de sentirlo y de propagarlo se ha erigido en la piedra de toque de nuestro sistema político. Y, sin embargo, cuando hombres que parecían dotados de prendas de carácter, de buena fe y de amor por la libertad, subieron á favor de sus ideales al gobierno del país, se vió casi al mismo tiempo descender la ilusión, romperse los programas y oscurecerse el verde cielo de la esperanza. ¿En virtud de qué magia ignorada hemos presenciado este cambio constante de los espíritus durante los años de vida independiente que llevamos recorridos? Más adelante tendremos oportunidad de comprender este fenómeno general: las avasalladoras influencias que someten á las más indomables personalidades y sin las cuales sería difícil el funcionamiento del poder político en un país.

II

DE LA OMNIPOTENCIA LEGISLATIVA

Como del organismo fecundado nace el embrión que es el principio de una nueva vida, así la omnipotencia

presidencial ha suministrado sus mejores jugos para formar la omnipotencia legislativa. Á medida que se ha ensanchado el marco de nuestros perfeccionamientos y que la corriente natural de los sucesos ha debilitado de una manera casi imperceptible la acción de la primera, con sus gajes, con los pobres ó escasos materiales que ha abandonado forzosamente, se ha enriquecido y ha empezado por cobrar bríos la segunda. ¿Llegará un día en que la grande ola sea suplantada por esta pequeña ola?

Siguiendo á la constitución política, las cámaras tienen atribuciones especiales y otras comunes.

Son especiales de la cámara de diputados, calificar la elección de sus miembros y acusar ante el senado, por los delitos expresados en la misma, á los ministros del despacho, á los consejeros de estado, á los generales del ejército ó armada, á los miembros de la comisión conservadora, á los intendentes de las provincias, y á los magistrados de los tribunales superiores de justicia.

La cámara de senadores califica asimismo la elección de sus miembros, juzga como jurado á los funcionarios acusados por la cámara de diputados, y presta su aprobación á la designación de las personas que presenta el presidente de la república para los arzobispados y obispados.

Atribuciones comunes y exclusivas del congreso son: aprobar ó reprobamos anualmente la cuenta de inversión de los caudales públicos; aprobar ó reprobamos la declaración de guerra hecha por el presidente de la república; declarar admisible ó inadmisibile la dimisión que el presidente de la república pueda hacer de su empleo; hacer el escrutinio de su elección y rectificarlo; y autorizar al presidente para que use de facultades extraordinarias.

Son materia de ley: la imposición de nuevas contribuciones y supresión de las existentes; la fijación de los gastos de la administración pública; la contratación de deudas y el reconocimiento de las contraídas; la creación de nuevas provincias ó departamentos, habilitación de puertos mayores y establecimientos de aduanas; la designación del peso, ley, valor, tipo y denominación de las monedas; el permiso para la introducción de tropas extranjeras al país; el permiso para que residan cuerpos del ejército en el lugar de las sesiones del congreso; el permiso para la salida de tropas nacionales fuera del territorio de la república; la creación ó supresión de empleos públicos; la concesión de indultos generales ó amnistías; y el señalamiento del lugar en que deba residir y celebrar sus sesiones el congreso.

Á juicio de los comentadores de nuestro código constitucional, la enumeración de los objetos que éste califica de materia de ley es puramente ejemplar y no taxativa. La labor legislativa tiene entonces un campo dilatadísimo que explorar: es probable que todo el que se estime favorezca el bienestar jeneral. Si el mismo presidente goza de atribuciones omnimodas, es natural que comunique al congreso, con el que concurre para la formación de las leyes la omnipotencia que le pertenece. De suerte que la disposición del artículo 151 de la constitución que pena con la nulidad los actos ejecutados por cualquiera magistratura, por cualquiera persona ó reunión de personas que se arroguen más autoridad ó derechos que los que expresamente se les haya conferido por las leyes, no es extensiva al poder legislativo sino en cuanto no deba invadir la esfera de acción de los otros poderes públicos. Es tan cierto que la inteligencia que se ha

dado á la potestad legislativa carece de toda limitación, descartando como queda dicho el respeto debido á la organización política, que nos será sencillo probarlo sin que quede lugar para la duda.

*
* *

Cuando hablamos de omnipotencia legislativa no queremos indicar la fuerza independiente de nuestros congresos, que en verdad siempre han estado sometidos por razón de su origen y más ó menos relativamente al presidente de la república; nos referimos solamente á la ley, á la voluntad soberana que manda, prohíbe ó permite cuanto considera de provecho, á ese principio indiscutible, ó con mas exactitud, siempre inconscientemente acatado, que expresan admirablemente los ingleses cuando dicen que su parlamento sólo es impotente para convertir un hombre en mujer ó una mujer en hombre, aunque en el hecho no podrían tocar ciertas preciosas libertades de que disfrutaban, y que oíamos recordar á menudo á nuestro profesor de derecho constitucional y administrativo como la perfección del gobierno parlamentario del Reino Unido. Esa voluntad soberana, que según las leyes escritas es obra del poder legislativo, estuvo y ha estado á merced y al servicio del presidente de la república, en los primeros tiempos de nuestra vida constitucional, para afianzar el orden por medio de facultades extraordinarias, y entonces y después para dirigir la sociedad entera. La costumbre se ha impuesto á las tentativas independientes de reacción: el ejecutivo prepara y hace discutir en el congreso casi todos los proyectos de leyes, y sin contar con su benevolencia no

alcanza esos honores mas que uno que otro, que algún diputado ó senador pretende que rija en el país. ¿Y no es además el mismo presidente, «quien cuando quiere, anula las leyes, las desnaturaliza ó las contraría, sin que basten á contenerlo las aparentes trabas de la responsabilidad ministerial ó de la intervención del consejo de estado,» como decía hace cuatro años don José Francisco Vergara?

La autoridad del congreso, obedeciendo las determinaciones del presidente, ha debido, por consiguiente, prestar su aprobación á leyes de toda especie, produciendo así la omnipotencia legislativa. Y como ha presentado en distintas épocas su poder y ha necesitado dar una salida á su actividad atrofiada, poco á poco ha desarrollado al mismo tiempo, aunque tosco, el sistema parlamentario de gobierno. La fiscalización de los actos del ejecutivo ha formalizado la lucha y enseñándole al congreso que por ese medio respiraba en una atmósfera propia, en tanto que para el jefe del estado ha sido la señal de un anonadamiento lento de sus facultades.

«Nos parece conveniente denunciar como tendencia sumamente peligrosa, y de la cual van quedando en nuestros anales parlamentarios numerosas manifestaciones, decía el diario presidencial *La Tribuna* del 25 de agosto de 1888, la que induce á algunos á pretender desnaturalizar las funciones legislativas y á procurar que el congreso vaya invadiendo el terreno propio de la acción del ejecutivo. Á la sombra de las teorías que quieren limitar el poder y las facultades del presidente de la república, se está fundando una escuela que trabaja no ya porque desaparezca la intervención de la autoridad en asuntos que no son de su competencia, sino porque

el poder que se quite al jefe del estado se radique en el congreso, como si el derecho y la libertad tuviesen algo que ganar con la simple sustitución de la omnipotencia legislativa. Así no se tiende en realidad á que en Chile se gobierne menos, sino á que con los girones arrancados á la autoridad del presidente se vaya incrementando el poder de los congresos.»

Sea como quiera, vaya ó nó el congreso derechamente á la conquista de su autonomía, no se puede negar que, esclavo ó libre, no ha parado mientes en el poder de la ley. Una vez depositada en su seno la semilla de la omnipotencia presidencial, ha germinado, sin quererlo ni pensarlo, la omnipotencia legislativa. Que se pregunte á cualquiera de nuestro legisladores por la autoridad de las mayorías y se verá cómo el mayor número cree que no tiene limitación alguna. La soberanía reside esencialmente en la nación que delega su ejercicio en las autoridades que establece la constitución, dice el actual artículo 3.º de este código, y desde que la ley es la manifestación de esa soberanía delegada, y desde que ésta deriva de la soberanía nacional, ¿no parece razonable deducir que no hay fronteras que salvar, á imagen y semejanza del pueblo árbitro exclusivo de sus destinos? Hémos aquí ante la hermosa teoría.

«Hablamos á menudo de la soberanía del pueblo, dice un competente escritor y profesor, pero ¿sabemos cuál es la extensión de este principio que hace el orgullo de los unos y el terror de los otros? En general, vivimos bajo el imperio de los errores propagados por Rousseau. La soberanía del pueblo es para nosotros la voluntad universal, el conjunto de todas las voluntades particulares; ella se extiende á todo, lo comprende todo. En este sen-

tido la soberanía es absoluta, por consiguiente despótica, no puede producir sino la tiranía.

«No es así como la entienden los americanos. Para ellos, la soberanía del pueblo es la voluntad general aplicada á los intereses comunes del país. Pero los intereses comunes no son todo; fuera de ellos existen derechos individuales sobre los que no tiene imperio la voluntad general. La conciencia, el pensamiento, la palabra, la libertad de obrar, son cosas que pertenecen al individuo en su calidad de hombre, y no en su calidad de ciudadano; ningún individuo, ninguna colección de individuos, ninguna mayoría tiene derecho de tocarlas. La ley se ha hecho para proteger y no para determinar mi libertad; tiene derecho de castigarme cuando invado la libertad de otro, no tiene el derecho de intervenir cuando, en lo que me concierne, uso bien ó mal de mi independencia. La soberanía del pueblo no tiene entonces sino un dominio restringido, un dominio político; de este modo es un beneficio para todos y no es un peligro para nadie.

«Que se lea las enmiendas de la constitución americana, y se verá con qué admirable sabiduría el pueblo americano ha puesto á cubierto de la acción del congreso la libertad religiosa, la libertad de la palabra, la libertad de la prensa, la libertad individual. El estado existe para proteger estos derechos. Si los invade, ¿cuál es su razón de ser? Es hermoso invocar la seguridad pública, pero esto no es más que un artificio de dominación y de tiranía.

«Se ve por lo expuesto que invocando la soberanía del pueblo, un francés y un americano expresan por una misma palabra dos ideas diferentes. No hay americano que no se entregue con confianza á la soberanía del pue-

blo, porque, en las cuestiones de interés común, ¿quién decidirá sino es la mayoría? ¿Qué hay fuera de la mayoría sino la fuerza y la astucia? Pero no hay un francés razonable que no se haya espantado de la soberanía absoluta del número, porque delante de ella desaparecía toda idea de justicia. Los mártires eran rebeldes, y los verdugos tenían razón, porque eran los más numerosos y los más fuertes.

«Cuando Rousseau hubo echado al mundo este terrible principio de la soberanía absoluta del pueblo, se atemorizó, y para corregir esta fuerza que había desencadenado estableció al mismo tiempo, que la voluntad general no podía delegarse. Un pueblo que no se daba diputados abdicaba por este mismo hecho y cesaba de existir políticamente. Los legisladores de la revolución, discípulos de Rousseau, no se han detenido ante el escrúpulo del maestro; han admitido la delegación de la soberanía, han erigido en principio que los mandatarios del pueblo son el pueblo mismo, y que su voluntad hace ley en todas las cosas. De esta manera han sustituido á la monarquía absoluta la omnipotencia parlamentaria.» (1).

Nada más verdadero que la idea de la soberanía nacional que se ha tenido y se tiene en casi todos los pueblos civilizados del globo que gobernó la monarquía absoluta, y la concepción muy diferente de los norte-americanos. En Chile tenemos la educación de esa teoría francesa, su enseñanza inculcada en los textos, su predicación en todos los tonos y por hombres de todos los partidos. ¿Qué tiene de extraño entónces la omnipotencia legislativa? Solo cuando en alas de esa interpretación notamos los

(1) E. LABOULAYE, *Histoire des Etats-Unis*, tomo 3.º, prefacio.

absurdos á que conduce, las iniquidades que se cubren con su manto y el despotismo que se entroniza y que se justifica según las reglas de la doctrina, protestamos con reservas haciendo coro á los que han perdido toda ilusión por el derecho divino de los soberanos ó por el derecho de la fuerza. La mayoría que impone su voluntad á la minoría no tiene el derecho de imponerla en todo. La asociación política tiene sus fines particulares y es ilegítimo legislar sobre fines diferentes. Pero no ha convenido al análisis ir nunca tan lejos.

Y, entretanto, por donde quiera no se observa otra cosa que los resultados evidentes de la autoridad ilimitada de la ley, cuya causa se nos manifiesta clarísima en esos efectos.

*
* *

Cuando Laboulaye dice que los norte-americanos creen que la libertad religiosa, la libertad de la palabra, la libertad de la prensa, la libertad individual, son preciosos derechos que el estado está encargado de proteger, porque si los invade, ¿cual es su razón de ser, qué responderíamos nosotros, pobres hijos de una colonia española, que precisamente hemos tenido estado para imponer la religión, el dogma político, y el sometimiento completo y espedito del individuo para mayor gloria de Dios y para la seguridad y el orden públicos? El trabajo de muchos años, cuyo recuerdo está en leyes fundamentales y se conserva todavía vinculado, no ya á los principios pero sí á la existencia de grupos políticos en Chile, es el ejemplo más concluyente de los avances de la omnipotencia de la ley. El antiguo artículo 5.º, hoy 4.º, de la constitución, consagra la iglesia oficial y prohíbe el ejercicio

público de los cultos disidentes. Es verdad que una ley interpretativa ha dulcificado este rigor. También el mandato soberano, y en lo no previsto, la intervención de los funcionarios públicos, ha dejado penosas huellas de persecuciones intolerables en contra de las opiniones ajenas expuestas de palabra ó por escrito. La personalidad no se ha sabido lo que significa hasta muy reciente fecha, y en ciertos centros de población y de cultura. La ley vigente de garantías individuales dificulta la omnipotencia de los agentes del presidente de la república, y sin salvaguardia ni sanción inmediata posible, es befa y escarnio de la administración departamental (1). Y bien, ¿quién ha podido obrar milagros de tamaña magnitud sino esa soberanía delegada omnipotente?

Pero no hay para qué detenernos en estos ejemplos que afectan y tienen raíces profundas en nuestra organización política y social y que, propiamente, han provenido de una concepción del poder público más ó menos aceptada y general en su tiempo. Ejemplos de otro orden y de nuestra época, sin lazos directos con esa causa sobreviviente que perturba el progreso de nuestra sociabilidad, son más adecuados para servirnos de prueba de la omnipotencia legislativa.

*
* *

Una serie de medidas en favor de determinadas industrias del país, dictadas para protegerlas de la competencia de mercados extranjeros, demuestran muy bien el desenvolvimiento de una escuela que data de los tiempos

(1) El 3 de diciembre de 1891 se promulgó una nueva ley que hace espedita la persecución de esta responsabilidad.

primitivos en que los arreglos sociales estaban sujetos á la autoridad del gobierno. Es indudable que nuestros proteccionistas no pueden negar su descendencia legítima de aquellos que sometieron el trabajo industrial á reglamentaciones artificiales, y sostuvieron ideas como la de que las riquezas son los metales preciosos y la de que la prosperidad de los países colindantes es un perjuicio para la del propio país; porque, ¿qué es la protección de una industria sino su reglamentación, la creencia de que sólo por medios coercitivos y artificiales conservaremos riquezas que podemos producir en mayor escala, ó las crearemos si no las teníamos, y el remedio que se estima eficaz para la ineptitud ó ignorancia que aqueja al país menos favorecido en disfavor del mejor dotado? Claro está entonces que á cualquier título que se inmiscua la ley en la producción, distribución y consumo de los productos, comete un atentado contra los derechos individuales.

Si esta verdad nos parece incuestionable ante la ciencia, no expresariamos por entero nuestro pensamiento sin una importante advertencia. Á nuestro modo de ver, los arreglos del trabajo tales como existen en la hora presente, vienen de movimientos anteriores que les han dado su forma actual, y sea que las leyes hayan desviado mucho ó poco su desarrollo natural, no por eso dejan de ser consecuencia necesaria de causas que á veces es muy difícil remover, motivo poderoso para que el legislador se guarde de producir el aniquilamiento ó la ruina de algunas industrias. Pero no es esto lo malo: lo es el pensamiento de perpetuar inútilmente el sistema de autoridad en vez de permitir que obre sin cortapisas el sistema de libertad. Nuevas y voraces resoluciones proteccio-

nistas traen otras y otras resoluciones, y nadie se acuerda de los perniciosos efectos que pueden tardar siglos en desaparecer. Mientras tanto, debiendo reformar la herencia que hemos recibido del pasado, no nos hemos preocupado grandemente de preparar un plan que á la larga, sin fatigas ni entorpecimientos, nos llevara al reinado cada día más perfecto del sistema económico de libertad, desechando todo propósito que no condujera á esa senda, y que por ninguna razón se diera cabida á reacciones en pro del sistema autoritario que ha desequilibrado siempre el cumplimiento de las leyes naturales. Ese plan consistiría en no legislar sobre asuntos económicos nuevos del resorte de la iniciativa individual. Lo contrario de lo que hemos expuesto, equivale á un trastorno del orden natural: quitar el estímulo de las necesidades, la preferencia de lo mejor, la baratura de los productos, y suponer que el productor puede abrigar deseos de perder, el consumidor de padecer, y el distribuidor de llevar los productos á donde menos se han menester. Cuando se ejecute este cambio esencial, será el proteccionismo el sistema natural.

¿Cuántas leyes, decimos ahora, ha decretado la omnipotencia legislativa en Chile en beneficio expreso del sistema de autoridad? Nuestro ánimo no va mas allá de mostrar el defecto, imposibilitados como estamos para dar á esta parte de nuestro escrito una extensión que nos conduciría muy lejos. Además, la prueba no ofrece dificultad, trataremos más de algun caso particular en otros capítulos, y tenemos que ser breves á trueque de esplanar nuestras ideas en otros puntos controvertidos.

*
* *

La experiencia no ha enmendado el original prurito de numerosos escritores y legisladores que están dispuestos, cada vez que hay ocasión, para mejorar á su sabor nuestra flaca naturaleza. Son los vicios y las costumbres innobles, insignificantes lunares que afean la fisonomía social y que esta ó aquella disposición legal bastará para extirparlos ó á lo menos disminuirlos rápidamente en proporción considerable. Por eso la causa de la humanidad, del progreso, de la moral, de la instrucción, ó de la industria, entre muchas otras, es lo que necesitaba el mundo para recoger los males y despararrar la felicidad entre los hombres. ¡Y que de vez en cuando se ensayen las elucubraciones de estos alquimistas políticos!

La evolución de las ideas y de los sentimientos y de sus productos, se verifica de tal manera en el desenvolvimiento de la sociedad, que á sus leyes no escapan ni las modas, ni los usos y costumbres de mínima valía. No es raro entonces que algunas medidas legislativas, inocentes al parecer, den resultados multiplicados y diversificados á través de largos periodos de tiempo, sembrando quizás embarazos i escollos en el mejoramiento general.

¿Qué suerte ha corrido el interés lucrativo, así llamado, en el decurso de cientos de generaciones? Sin investigar las opiniones y su origen de antes del florecimiento de los filósofos griegos y de Aristóteles á la cabeza, no podríamos encontrar razones convincentes para explicar los absurdos que cometían los antiguos con afirmar que el dinero es estéril y que por, consiguiente, no puede producir interés si no atendieramos á las creencias perfectamente naturales de aquella época. Á una, filósofos, teólogos, santos padres, jurisconsultos y legisladores,

hicieron guerra sin cuartel á la usura, pero por sobre las censuras, los castigos y el desdén, los usureros fueron sujetos de indisputable utilidad en todos los países. Pues bien, á primera vista chocará tal vez imaginar y comprender que esas ideas de nuestros antepasados continúan todavía, sin embargo, ello es efectivo, y es evidente que las leyes que rigen entre nosotros sobre esta materia son su eco debilitado, los últimos anillos de una cadena reglamentaria completamente artificial. Hoy mismo, que tenemos las casas de préstamos sobre prendas sometidas á prescripciones ilusorias, pende del conocimiento de la cámara de diputados un proyecto de ley del senado, para nombrar inspectores oficiales que vigilen por el cumplimiento de esas prescripciones. Destellos, puramente destellos del sistema de autoridad que la ciencia económica derrota.

La cruzada en contra del egoísmo usurario, que ha envuelto á los bancos de emisión en los últimos años, en nombre del amparo y de la defensa de la ignorancia y de la necesidad de los menesterosos y de los intereses generales se extingue, pues, actualmente; pero en su reemplazo surgen en tropel las doctrinas modernas sobre mejoramiento de los hábitos y costumbres populares, sobre la condición material y sobre la existencia misma de los pobres. No discutimos los buenos propósitos, ni tampoco el mantenimiento de las leyes y de las obras que el estado social en que estamos impone á la prudencia: deseamos únicamente señalar esta intromisión de la ley en el dominio privado de los individuos, perjudicial é insostenible, y sobre todo el lamentable error que los legisladores generalizan sosteniendo el deber del estado de auxiliar á la pobreza espiritual y corporal.

De poco tiempo á esta parte y con motivo de un proyecto de ley que pide una suma de dinero fiscal para construir un edificio destinado á las reuniones de las sociedades de obreros de Santiago, la prensa ha dado al público una serie de cartas de agradecimiento que los directores de esas asociaciones dirigían al autor del proyecto. En todo esto se puede observar de particular no tan sólo la idea de que es permitido al legislador disponer de los fondos públicos para objetos puramente privados, como son, la asistencia de los enfermos, el socorro de los desvalidos y la sepultación de los muertos, sino la idea más desastrosa mil veces, lo volvemos á repetir, de infundir entre los obreros la persuasión de que el gobierno cumple sencillamente una obligación sagrada en ayudar por estos medios su condición social. Así, en esas cartas se ha sostenido que el proyecto es muy justo, porque el gasto sale del fondo comun que principalmente contribuye á llenar la población obrera. Salta á la vista entonces que no se ha pensado en la profunda injusticia que envuelve el privilegio de los obreros de la capital sobre los obreros de las provincias, aceptando ese proyecto, y en la mayor todavía que causaría á la masa de los trabajadores de las ciudades y de los campos que tambien pueden solicitar, y no habría por qué negarles, comida, medicación y sepultura. En buenas cuentas, habría que llegar á la conclusión de tener que convertir al estado en el dispensador de los recursos para el sostenimiento de los más necesitados. Es cierto que razonando de este modo condenamos la tendencia á aumentar la ingerencia gubernativa en los diversos ramos de la beneficencia pública, pero no hay por qué asustarse, se realizaría así la justicia. El ya extenso y complicado servicio

de hospitales, dispensarías, lazaretos, casas de expósitos, manicomios y hospicios, que después de algunos años ha venido á tener en Chile la organización presente, ha creado necesidades que es imposible suprimir de improviso; con todo, si suponemos que la ley descuidara de aumentarlo, disminuiría la caridad del estado y crecería la caridad del individuo hasta que recibiera el problema la solución más digna y más conforme con los deberes morales del hombre. Desgraciadamente año tras año se van recargando los presupuestos generales de los gastos públicos con sumas tan crecidas que al fin se notará las pérdidas que sufre la subsistencia de los buenos para mantener con preferencia la holgazanería, la prostitución y la embriaguez, entre otros vicios, de los malos.

Con la reciente creación del Consejo Superior de Higiene ha vuelto á dilucidarse la cuestión de los licores espirituosos y en especial de los alcoholes. Ninguna persona sincera se disimula que ante su planteamiento se disputan la conciencia dos grandes razones contradictorias: la una ambiciona arrebatarse á la muerte centenares de individuos que envenena el uso del alcohol, quiere la otra dejar que prospere libremente la industria que lo produce sin considerar para nada esos tremendos resultados. Luego que se precisan los términos, que se concretan los hechos, que se miden los efectos y que se enumeran las transgresiones, empieza el combate de esas razones contradictorias y se comprende que es difícil en la práctica preferir la una sin concluir con la otra. Si grava una contribución subida la producción de los alcoholes, ó decrece la industria ó subsiste, y en ambos casos el sufrimiento será para los que beben con moderación. Es innegable que la embriaguez no depende direc-

tamente de los litros de alcoholes que se fabriquen, sino que éstos se regulan por los progresos de aquella. No es la riqueza ó la materia en sí la que origina el mal, es la necesidad. Suprimida la necesidad el mal ha desaparecido. Pero ¿cómo podrá el estado, usando procedimientos coercitivos, extinguir la sed devoradora del ebrio? No queda otro remedio que la prohibición absoluta del expendio del alcohol, y este mismo remedio implica el nacimiento del contrabando y la creación de empleados que lo persigan, nueva caída al odioso é inquisitorial despotismo. Aquí habría, irremediabilmente, un retroceso al pasado cuyas consecuencias se traducirían de pronto en la mesa de las familias temperantes, por la privación de una bebida agradable y saludable en dosis moderadas, en la suerte de las familias de los viciosos por la privación de la mayor cantidad de dinero que necesitarían éstos para beber, en el gravamen de los contribuyentes por las remuneraciones de los empleados que requiriera el servicio, en la estagnación ó pérdida de una industria floreciente, y en el aumento de los delitos. Serían estas las consecuencias más importantes que provendrían de la intervención de la ley en las relaciones normales entre la conducta y sus actos. El estado descendería, desde luego, á prejuzgar la cuestión de si habría más mal que bien en restringir ó prohibir el uso de las bebidas alcohólicas, tanto respecto del relativamente escaso número de ebrios como del mayor número de morigerados, y quitaría después la responsabilidad que acarrea para el individuo el cumplimiento de sus deseos, limitando la libertad. Pues bien, este gravísimo negocio está para resolverse en la carpeta del congreso.

La pendiente es fatal. Cuando rueda una palabra y un

voto por su suave y alhagador declive, ¿quién tendrá la audacia de desafiar las iras democráticas para oponer una palabra y un voto desconsoladores para los percan- ces y amarguras de la vida? Que vengan una ó más epi- demias y habrá que atenderlas con dinero de las arcas nacionales. Miles, millones de pesos, si es preciso, se in- vertirán en medicinas que en su mayor parte se pierden, sustraen ó derrochan; en cordones sanitarios, en cons- trucciones especiales para la acertada atención de los enfermos; y en un personal que corre tras las ocurrencias ciertas ó inciertas del peligro que trata de conjurar. Entre tanto las afecciones comunes y periódicas, las di- senterías, viruelas, tisis, fiebres, pasan haciendo estragos sin que nuestros legisladores sientan estimulada su vo- luntad para atacarlas más de lo que ordinariamente se las ataca, tal vez por los recursos limitados de que pue- den disponer. Según este modo de pensar, lógicamente, y no es aventurado creer que sucediera así dado caso que hubiera medios suficientes, el estado debería prevenir y curar todas las enfermedades.

Inundaciones en ciudades y aldeas, por los desbordes de ríos y torrentes, han manifestado que la voz pública hacía causa común con la ley para socorrer á los damni- ficados con fondos fiscales. Podemos idear lo que acon- tecería con un terremoto, un incendio colosal, ó una ca- lamidad que despertara los sentimientos de la compasión. Ya se promueve la fundación de un *sanatorium* para tí- sicos y se pide al gobierno que pague viaje y manuten- ción para los infelices que necesiten aguas termales. Por esta vía, seguramente, alcanzará la ley á los más recón- ditos intereses particulares.

Cada paso que avancemos en este estudio, nos mostrará ejemplos y efectos de la omnipotencia legislativa. Su existencia, dijimos, es una verdad palpable que diariamente comprueban los trabajos legislativos, y no tiene otras limitaciones que las de la organización política que ha establecido nuestra constitución, y estimamos que las líneas precedentes habrán servido para satisfacer esa convicción. Sólo cuando el concepto de la autoridad de la ley penetre en los hábitos y en las instituciones, irá paulatinamente desapareciendo la omnipotencia de que se la supone dotada. Ese es el método de que se vale el progreso en su ascendente dirección.

III

ORIGEN DE ESTOS ABSOLUTISMOS

Es imposible dejar de comprender, sin esplicaciones más latas que las que hemos producido, que las omnipotencias presidencial y legislativa tienen un fundamento tan sólido en nuestro cuerpo legal y en nuestras ideas y prácticas políticas y sociales, que las causas de su origen deben ser anteriores á la obra constitucional de 1833, y tan extremadamente poderosas que han penetrado la organización entera de la sociedad.

Si antes podia soñarse en que una carta política regenerara á un pueblo, en el día en que vivimos no se cuenta para nada con este sueño. Los países difieren de tal modo que las leyes que en unos hacen su felicidad en otros hacen su desgracia, y á menos de que una sociedad tenga el espíritu que anima á la que desea tomar por modelo, es consiguiente que la transplatación de una

vegetación política extraña, no sólo marchite sus mejores frutos sino, lo que es peor, los desfigure lastimosamente prendiendo en cambio el autoritarismo ó la anarquía.

Para que en Chile haya podido conservarse dominante y respetable el poder ejecutivo y para que la ley no haya tenido límites que vencer, es ineludible que el secreto de su afianzamiento no ha consistido en una tira de papel. ¿Qué fuerza misteriosa habría llamado á la obediencia, en un momento dado, á miles de individuos para levantar á unos cuantos que los dirigieron? Y con anterioridad á esa creación monumental, ¿cómo se habría formado la sociedad gobernada?

La observación de los fenómenos sociales nos libra de estas quimeras. Rigorosamente hablando, hay un desarrollo constante y natural en todas las cosas hasta su disolución, y así como de una palabra ha salido una familia de palabras, también la autoridad política y las instituciones han sufrido esta evolución.

Para ser mejor comprendidos, y no se nos tache porque someramente vamos á remontar á los anales primitivos de la humanidad, expondremos nuestra manera de apreciar el poder político, porque de ella depende la más ó menos atinada resolución del interesantísimo tema sobre que escribimos.

*
* *

Los grupos humanos más antiguos, antecesores necesariamente de las nacionalidades civilizadas de hoy día, no tuvieron al principio autoridad alguna, y cuando la tuvieron, la había precedido la autoridad informe del agregado que siguió al estado de completa separación.

Sea por las influencias del suelo, del clima, de las ocupaciones, de la escasez de los alimentos y por otras semejantes, ahora mismo carecen de autoridad política los fueguinos (1), los esquimales, los veddhas de los bosques en la India y algunas tribus más diseminadas en diversas comarcas de la tierra (2).

La cooperación de los individuos no encuentra objeto en que ejercerse. Falta la guerra, la caza y la pesca se producen por esfuerzos aislados, y los lazos de familia no son bastante definidos en medio de matrimonios temporales ó uniones promiscuas.

La aparición del jefe tiene lugar desde que se necesita esa cooperación. Solamente entonces, y para encabezar el combate que el canibalismo ó la dominación sangrienta provoca, sale á luz la fuerza y la astucia personificadas en alguno ó algunos miembros del grupo. En lo demás, estos escogidos de la víspera no se diferencian de sus asociados. El trabajo acostumbrado es igual para todos. Pero cuando el uso continuado del mando y la conservación del grupo que lo exige así, sea para ofender ó defenderse del enemigo, ha requerido cierta dedicación, el poder gubernamental ha nacido rudimentariamente con los primeros movimientos de la vida, hasta consolidarse en gradaciones infinitas y tener la dirección determinada de la tribu, con el deber de propender á la seguridad de su existencia.

El poder del padre y de la madre de familia puede indicar un bosquejo de gobierno á los salvajes, mas no servir de fundamento al gobierno político, porque la

(1) DIEGO BARROS ARANA. *Historia Jeneral de Chile*, tomo, I, página 46.

(2) H. SPENCER. *Instituciones políticas*.

cooperación personal de los individuos á quienes une el parentesco, es distinta de la cooperación voluntaria y coercitiva que en beneficio de los fines sociales ejecutan los que disponen de la autoridad. «Hay una cooperación espontánea que se efectúa sin premeditación durante la persecución de fines de un carácter privado; y hay también una cooperación conscientemente instituida que supone fines de interés público claramente reconocidos», como dice Spencer.

Una vez constituido el poder político, junto con continuar él mismo por grados sucesivos en el desarrollo de su naturaleza y de su estructura, ha suministrado á la cooperación social é individual las condiciones indispensables para su progreso. Todavía, como para servir de testimonio á estas conclusiones sociológicas, las sociedades del interior de Africa que han visitado ilustres viajeros tienen, las más adelantadas, al lado de una disciplina inexorable y rígida de sus jefes, un notable bienestar en el goce del trabajo, habiendo alcanzado éste sólidos mejoramientos.

La trabazón, sin embargo, es única: es una la acción social; y á la par que el industrialismo va arrollando todas las tiranías, el poder político, pasando por sociedades nómades, pastoriles y sedentarias, despojándose de su carácter militar, y adoptando la especialidad, ha llegado á nuestro tiempo como lo conocemos en las naciones de sistema representativo de gobierno, confiando sus funciones á un conjunto de órganos que tiene cada uno su misión correspondiente, y que son desempeñadas en cada época con menos vaguedad en sus atribuciones.

Paralelamente con este desenvolvimiento del poder político ha seguido y ha coincidido otro desenvolvimiento

sobre las creencias que lo han hecho respetar á los hombres.

«Las tradiciones primitivas representan á los jefes como dioses ó semidioses. Á juicio de sus súbditos, los reyes primitivos tenían un origen sobre humano y ejercían un poder ídem; poseían prerrogativas divinas; se prosternaban los súbditos ante ellos como ante los altares de los dioses, y aun en algunos países fueron adorados efectivamente. Si se necesitase una prueba de que verdaderamente se atribuía al monarca un carácter divino ó semidivino, la hallaríamos en esas razas salvajes que admiten todavía un origen divino ó celeste para los jefes y sus familias, y creen que sólo los jefes tienen alma. Naturalmente, á la par que esas creencias, existían otras, según las cuales, el jefe tenía sobre sus vasallos un poder ilimitado, un derecho absoluto de propiedad, derecho hasta sobre su vida. Aun hoy, en las islas Fidji, la víctima marcha á la muerte, libre de pies y manos, á una señal del rey, y declara que todo lo que éste manda debe ser ejecutado.

«En tiempos y países menos bárbaros encontramos esas creencias un poco modificadas. Ya no se considera al monarca como un dios ó semidios, pero sí como un hombre que posee una autoridad y quizá algo de la naturaleza divina. Conserva, como sucede ahora en oriente, títulos conmemorativos de un parentesco y una descendencia celestes, se le saluda con la misma humildad de formas y de palabras que á la divinidad; y si en la práctica, la vida y fortuna de sus súbditos no están totalmente á su disposición, la teoría supone aún que le pertenecen.

«En un período más adelantado de la civilización,

como en la edad media, en Europa, las opiniones acerca de la naturaleza de las relaciones entre los pueblos y sus jefes sufren aun mayor cambio. La teoría del origen divino cede su lugar á la del derecho divino. El rey no es un dios ni un semidios, ni aun el descendiente de un dios, pero sí un vicario de Dios; los testimonios de respeto que se le tributan no son de una humildad tan exagerada, y sus títulos sagrados pierden mucho de su significación; su autoridad deja de ser ilimitada; los súbditos le niegan el derecho de disponer arbitrariamente de sus vidas y haciendas, y su fidelidad toma la forma de obediencia á sus mandatos.

«Á medida que la opinión pública se desarrolla, el poder soberano se restringe; la creencia en el carácter sobrenatural del rey, mucho tiempo há rechazado, no ha dejado en pos de sí más que la opinión vulgar que atribuye á aquél una bondad, una sabiduría y una belleza extraordinarias. La lealtad, que al principio significaba, implícitamente, la sumisión á la voluntad del jefe, no significa ó expresa hoy sino un tributo de subordinación ó de respeto. Nuestra teoría y nuestra práctica políticas rechazan completamente esas prerrogativas reales, indiscutibles en otros tiempos. Destronando algunos reyes y sustituyéndolos por otros, no sólo hemos negado el derecho divino de ciertas personas al poder soberano, sino todo otro derecho que el de la voluntad nacional. Nuestras formas de lenguaje y los documentos oficiales afirman aún que los ciudadanos son súbditos del rey; pero nuestras creencias efectivas y nuestros actos cotidianos afirman implícitamente lo contrario. Sólo obedecemos á las leyes que hacen las cortes; hemos despojado enteramente al monarca del poder legislativo, y nos re-

beliaríamos contra su ejercicio intentado por aquél, aun en materias de mínima importancia; la doctrina primitiva está, pues, totalmente destruida en nuestros tiempos y países» (1).

*
* *

Los factores que entraron en la composición de nuestra sociabilidad fueron los factores mismos de la civilización europea, tales como los elaboró y redujo España en tiempo del descubrimiento y colonización de la América. El exámen de ellos, como causa inmediata de nuestra manera de sér, puede darnos la clave de la significación de nuestras ideas sobre el poder político y la razón de su omnipotencia en el mecanismo gubernamental.

Roma, en tiempos del imperio, sintió que un inevitable desmoronamiento minaba sus pies. Sus armas victoriosas habían conducido las águilas imperiales hasta los extremos del mundo conocido, pero de su dominación quedaban sólo ciudades. No se sabía entonces lo que eran labriegos. Los labradores habitaban en las ciudades y salían para cultivar sus propiedades rústicas, ocupando á veces á empleados esclavos en los campos. El aislamiento social había fomentado la independencia, el régimen municipal romano, y sin sentimientos comunes que hubieran inspirado la unidad nacional, el imperio marchaba á su ruina. Para contenerla, entre los reinados de Augusto y Diocleciano «se estableció ese vasto sistema de despotismo administrativo que derramó por el mundo romano un semillero de empleados divididos en ge-

(1) A. SPENCER. *Los primeros principios*, página 11.

rarquías, muy unidos entre sí, ni más ni menos que con la corte imperial, y únicamente aplicados á trasmitir á la sociedad las órdenes del poder y á concentrar para el gobierno los tributos y las fuerzas sociales.»

Pero todo fué inútil, cada ciudadano se encerró dentro de su recinto, «y se desplomó el imperio porque nadie quería pertenecer á él, porque los ciudadanos solo querían formar parte de su ciudad» (1). La barbarie hizo una furibunda confusión. En el choque y en la mezcla de nacionalidades distintas, no se supo en donde quedaba la soberanía ni en donde la administración. Los cronistas de tan aciaga época asistían á los preliminares del fin del mundo. Y mientras la población tomaba domicilio en los campos, en las concentradas agrupaciones de las ciudades se vivía de ansiedades sin cuento. Sin embargo, poco á poco se definía el carácter del feudalismo, y en esas mismas ciudades, sea para la insurrección, sea para la defensa, se volvía á la antigua soberanía. «Cuando las ciudades se insurreccionaron, se valieron de la soberanía para volver á alcanzar alguna seguridad, no para obedecer alguna teoría política, ni por un sentimiento de dignidad, sino para proporcionarse los medios de resistir á los señores contra quienes se levantaban, para tener el derecho de hacer gente armada, de imponerse las contribuciones para la guerra, nombrarse ellos mismos sus jefes y magistrados, en una palabra, para gobernarse por sí solos. El gobierno estaba en el interior de las ciudades: esto era la condición de la defensa, el medio de seguridad. Así la soberanía volvía á entrar en el régimen municipal de donde había salido por la

(1) GUIZOT. *Historia general de la civilización en Europa*, página 23.

conquista de Roma. Los comunes se hicieron soberanos. Hé aquí el carácter político de su emancipación.» (1) A partir de esta situación general de Europa empezaron á diseñarse las fases diferentes que, por antecedentes complejos, tuvieron los Comunes en Inglaterra, y en Francia y en España particularmente. En el primero de estos países, nunca llegaron á anularse sus facultades, y han permitido la formación de un régimen político y más propiamente administrativo que hace la dicha de los modernos ingleses. En Francia y en España, corroidos sus más hábiles elementos, han dejado tras de sí la funesta plaga de la centralización. Es verdad que el feudalismo no podía constituir una sociedad debidamente organizada para el progreso, y que la autoridad real, tomando á su cargo la unión de fuerzas incoherentes, hizo un bien en la fundación de los países de Europa; pero fué una desgracia que la misma mano que recogía esas fuerzas que destruían la inseguridad y la lucha, desgarrara los gérmenes de libertad comunal que habían conquistado porfiadamente en memorables siglos. Desde el siglo XVII y sobre todo del XVIII, en Francia, «la reyecía casi fortalecida contra los grandes y la nobleza, no tuvo más necesidad de buscar aliados en los representantes de las ciudades y de las provincias. A las tiranías señoriales y á las guerras intestinas se habían venido á añadir, ó habían sucedido grandes desórdenes administrativos. Entonces, y de año en año, se abrió la era de la centralización monárquica. El predominio absoluto del príncipe y su dirección única respondían á la situación general de las personas y de las cosas» (2). Lo mis-

(1) GUIZOT. *Obra citada.*

(2) J. FERRAND. *Les pays libres*, página 12.

mo acontecía en España mediante la ayuda de la inquisición. Carlos V, no sólo consumaba entonces la destrucción de los fueros de los pueblos, sino que, sobreponiéndose al papa y á la reforma religiosa, centralizaba para sí todos los poderes. La centralización política, necesaria para la integración de las naciones del viejo continente, abarcaba así, en su devoradora y furiosa obra de mando, la centralización administrativa para convertirse en los dorados y brillantes reinados de un autoritarismo todopoderoso á costa del decaimiento de la existencia individual y municipal.

*
* *

Como un doloroso contraste, por la misma vía y por los mismos años, los ingleses pasaban á cultivar los campos de la patria futura de Washington, y los españoles á recoger el oro que la virgen América escondía en sus entrañas. ¿Hay que asombrarse por los diversos resultados de ambas empresas?

Hijos legítimos de los segundos, los chilenos tuvimos por lote su civilización, pero una civilización que, si en sus rasgos más pronunciados pertenece á España, se ha hecho eminentemente nacional por las diferentes fuerzas que han contribuido á modificarla. La topografía de nuestro suelo y la resistencia araucana unidas muy pronto á la escasez y á las dificultades de explotar las minas que eran tan poderoso aliciente para nuestros primeros dominadores, establecieron una corriente inmigratoria á Chile de gentes de trabajo, de sobriedad y de valor. Pero antes de que los honrados y modestos cultivadores de las provincias septentrionales aprendiesen el camino á

Chile ó tuvieran tiempo para tomar posesión del territorio en regulares condiciones industriales, y para asentar las bases de una población agrícola de labradores independientes, vinculados al suelo por los lazos de la propiedad ó del derecho, de la tradición y del hogar, los conquistadores se habían dividido casi todo el país, midiendo pertenencias al galopar de los caballos de batalla y trazando linderos con la espada teñida en la sangre de sus propietarios. El suelo y sus señores indígenas habían pasado á ser presa de guerra, á título de *encomienda*. El porvenir de la naciente sociedad fué diseñado así de antemano en sus principales líneas. No se dió tiempo al país para reconocerse, para ensayar sus fuerzas, para someterse á las influencias de la inmigración y de la colonización en forma. Cuando Valdivia y sus capitanes echaron pié á tierra por primera vez en el valle del Mapocho, estaba ya decidido en su ánimo que Chile sería un país gobernado y usufructuado por una oligarquía, y que la grosera explotación de la tierra, en inmensos lotes destinados á la crianza y á otros ramos primitivos de cultivo, cerraría, durante mucho tiempo, el paso á la verdadera industria, y junto con ella á la prosperidad y libertad de la población labradora y á la civilización de los campos» (1). El país, por este motivo, sufriendo por el desparramo de la descendencia mestiza y del proletariado agrícola peninsular, careció de ciudades, y con ellas de los ópimos frutos que brinda la sociedad para el perfeccionamiento del hombre. El campesino, trocado en inquilino y en el peón de nuestras faenas, radicado ó ambulante, no tuvo ni ha tenido después la menor idea

(1) I. ERRÁZURIZ. *Historia de la administración Errázuriz*, pág. 4.

de su personalidad; sin independencia ni capital ha vejetado esclavizado ciegamente al patrón, y libre, ha perdido el sentimiento del deber y ha hecho de su vida una correría errante. El gobierno de los encomenderos logró por eso cimentarse durante la colonia sin contradicción alguna. Y además, «el hábito del mando absoluto hizo á la clase dominante dura, caprichosa y soberbia; cuando llegó para ella el caso de vivir sometida á la ley y bajo el amparo de la ley, no supo valerse de este gran favor de las sociedades modernas, ni quiso aceptar aquella saludable y universal derivación de la libertad» (1).

La calidad de nuestros colonizadores y la encomienda imperando sobre un pueblo indígena considerado y tratado como vil y miserable, originó desde el principio dos partidos antagónicos, dos razas que hasta hoy día hacen ilusorios nuestros mejores esfuerzos. El partido, la raza degradada, contó en su seno, no sólo á los campesinos, sino también á todos los que no podían exhibir en sus venas sangre de personas decentes, y por el hecho de ser explotado y zaherido, poco á poco, vino á convertirse en enemigo solapado de su señor. El partido, la raza inteligente y noble, contaminándose con algunos de los vicios de sus verdaderos siervos, arrastró una existencia lánguida y monótona hasta que, cambiadas por la necesidad de las cosas, las condiciones más políticas que sociales de la nación para poder movilizar un sistema de gobierno diferente del colonial, se ha encontrado en presencia de la indiferencia, de la ignorancia y del silencio cuando ha querido provocar un levantamiento de

(1) I. ERRÁZURIZ. *Obra citada.*

sus oprimidos conciudadanos de hoy, envueltos todavía en el polvo de tres siglos de duro vasallaje.

Todas estas peculiaridades de nuestra sociabilidad, engastadas en el régimen político y administrativo español, redujeron á la colonia de Chile á un estado de poquedad, de marasmo y de sumisión incondicional. La monarquía absoluta con la fe que la rodeaba entonces, servida con decisión sin igual por el ejército y la religión, fué la forma política bajo la cual pasó su vida, y sin sospechar siquiera que hubiera un gobierno más feliz. Ni como rebelarse contra el vicario de Dios en España. Pero como en un pueblo nuevo que ofrecía toda la plasticidad de la obediencia había campo hermoso para modelar una sociedad según los propósitos, económicos sobre todo, del gobierno de la metrópoli, sucedió así que el mal se agravó en América y nuestro país por su lado adoleció de un vicio originario que le ha sido bien perjudicial. Levantando á unos cuantos sobre los demás y haciendo que los últimos pidieran como favores las necesidades de una vida extensa y amplia como la que desarrollaban los plantadores de la Nueva Inglaterra en ese tiempo, las leyes sofocaron las tendencias naturales del chileno, apagaron en su espíritu las ambiciones de la prosperidad, desvirtuaron los sentimientos sociales más nobles del corazón, y en vez de facilitarle los medios para que su actividad y su inteligencia se hubieran ejercido con mediana independencia, le coartaron su libertad y lo habituaron á la omnipotencia política y religiosa. Nuestras palabras tienen una confirmación perfecta en el juicio de un pensador tan notable como don José V. Lastarria. Esa nulidad de todo lo que hay de grande en el hombre dependía exclusivamente de que el monarca lo ocupaba todo con

su poder y magestad: dispensador de todos los empleos, honras y preeminencias; dueño absoluto de la vida y de la hacienda de sus vasallos; con una voluntad superior á la ley misma, porque siendo ésta su hechura, cedía sin violencia á sus deseos y caprichos; consagrado y apoyado por la iglesia, y representante de Dios en el gobierno de la tierra, era el rey lo más augusto y poderoso en la sociedad y dominaba con prestigio irresistible y fascinador. La primera virtud de los vasallos consistía en el sacrificio completo de su sér en honra del soberano, éste era la patria y la humanidad, de él procedían los honores y las riquezas, la posición civil y cuanto valía el hombre en este mundo: había, pues, necesidad de amarle, temerle y consagrársele sin excusa. Por esto, nada era el colono por sus talentos ó virtudes, sino por la voluntad de su señor; los empleados públicos eran nulos por sí mismos y no valían sino por la augusta magestad que representaban y servían» (1). Aun en aquellos negocios de administración y de interés ajeno al de la corona, notábase por esta razón la influencia monárquica del rey. «La multiplicidad de resortes que constituían el régimen colonial, nos enseña un juez erudito é imparcial, había sido organizada por la suspicacia de la corte para mantener la vigilancia recíproca de las diversas autoridades, de tal manera que cada una de ellas estaba rodeada de trabas que coartaban su independencia y embargaban su acción. El asunto más sencillo de gobierno daba origen á un voluminoso expediente, en que se aglomeraban informes, vistas fiscales y acuerdos de la real audiencia

(1) J. V. LASTARRIA. *Investigaciones sobre la influencia social de la conquista*, pág. 63, edición de 1868.

que, sin contribuir de ordinario al mejor estudio de los antecedentes, producían dilaciones y dificultades. Los embarazos eran todavía mayores cuando era preciso hacer algún gasto, porque entonces se necesitaba el acuerdo de la junta de real hacienda, asamblea presidida también por el capitán general, pero en que tenían voz y voto los altos funcionarios del tesoro. Las medidas que allí se tomaban debían ser revisadas por el virrey del Perú, ó consultadas al rey de España... Se creería que este engorroso mecanismo debía simplificarse con la separación absoluta entre la capitanía general de Chile y el virreinato del Perú; pero no sucedió así, porque la política esencialmente centralizadora del gobierno de la metrópoli, no le permitía renunciar á su intervención directa aun en negocios que, según los principios más obvios de buena administración, debían resolverse en Chile» (1). Todo esto explica el carácter despótico que generalmente distinguía á los funcionarios públicos de América y de Chile en especial, y la servidumbre en que se desenvolvía la sociedad, y nos permite comprender, por una parte, el gobierno del absolutismo y de la arbitrariedad erigido por encima y á despecho del gobierno de la ley, y, por otra, la costumbre consiguiente del pueblo de esperar todo del poder.

*
* *

En la hojeada rápida que hemos echado por el libro de la historia después de exponer el origen, naturaleza y funciones del poder gubernamental, creemos haber

(1) D. BARROS ARANA. *Historia General de Chile*, tomo VII, página 328.

encontrado, junto con la razón de ser de la centralización política y de la administrativa que tomó cuerpo en ciertos países, el verdadero estado social y político de Chile que pudo hacerlas servir á los intereses de la monarquía española. «Al comenzar el siglo presente, se mantenía en pie toda la armazón del sistema colonial bajo la base del derecho divino de los reyes, y se conservaban muchas de las leyes sobre las cuales lo habían cimentado Carlos V y Felipe II» (1); y es indudable que sus enérgicos efectos debían forzosamente trascender á los períodos de nuestra infancia republicana, como ahora aseguramos que trascenderán largamente á lo futuro. Á la omnipotencia del rey, representado en la colonia por la audiencia y por el presidente y capitán general, se sustituiría la omnipotencia del presidente del país independizado; y á la omnipotencia legislativa la misma omnipotencia manejada por órganos de distintos nombres. En balde las resoluciones más sostenidas y las leyes mejor inspiradas harán prodigios por cambiar las ideas, las costumbres principalmente y el egoísmo de la sociedad y del gobierno imperante de los españoles; se aplastará la innovación y la tolerancia, el vacío renacerá por todos lados para ahogar las más ardientes y abnegadas tendencias de libertad, se decorará el poder con títulos que lo hagan menos temible, y por doquiera aparecerá la reacción. Pero no haya cuidado: desatada la nave de sus más fuertes ligaduras puede lentamente, es cierto, muy lentamente operar su regeneración política y social.

(1) D. BARROS ARANA. *Obra citada*, tomo VII, pág. 312.

IV

TIPOS SECUNDARIOS DE CENTRALIZACIÓN

En las páginas precedentes hemos inducido de antecedentes diversos la existencia de las omnipotencias presidencial i legislativa en que se apoya la centralización política y administrativa, y seguido en su desarrollo histórico las causas que naturalmente las han producido; para completar la demostración de este hecho fundamental debemos descender ahora al estudio de los tipos secundarios centralizadores á fin de analizar por deducción las robustas fuerzas que los mantienen dueños de una vitalidad poderosa y que los asemejan á los tentáculos de un enorme pulpo que consume la sangre del país.

El gobierno político de las provincias y departamentos en que está dividido el territorio de la república, pertenece de hecho al intendente y gobernador que nombra a su placer y remueve sin trabas de ninguna especie el jefe del estado. Colocado este último funcionario en la situación más preponderante en la política, siendo el dispensador casi exclusivo de los cargos públicos mediante su activa y eficaz ingerencia en la lucha electoral, y el supremo juez que «castiga y premia; asciende o anula a los empleados; dispone de la fuerza pública, la distribuye como quiere; y estimula con un premio voluntario o aterra con un castigo sin cortapisa á los jefes que la mandan» (1); reviste a sus agentes naturales é

(1) D. SANTA MARÍA. *Escrito citado*.

inmediatos del mismo autoritarismo irresponsable que ha puesto á su disposición la ley, la costumbre y la facilidad é impunidad del abuso. Detrás del intendente y del gobernador está, pues, la omnipotencia presidencial. La ninfa Egeria los inspira en secreto, y para obrar bien es preciso cuidar de que los actos correspondan á las determinaciones é insinuaciones del que todo lo puede. De ahí que las condiciones en que se ha ejercido y se ejerce el poder político, resumido en el presidente de la república no sólo por las más latas atribuciones constitucionales de que está en posesión, sino también por su intromisión audaz en la formación del cuerpo legislativo, haya hecho del intendente y gobernador jefes de partido en las demarcaciones territoriales que gobiernan. Oigamos el reconocimiento de esta verdad de boca de un orador elocuente y concienzudo.

«El partido propiamente liberal, en cuyas manos ha estado por muchos años la dirección de los negocios públicos, sea por esto, sea por otra causa, carece de una organización propiamente de partido; su organización es enteramente oficial i administrativa y en manera alguna popular.

«El presidente de la república y su ministerio, los intendentes de provincia, los gobernadores de departamento, los subdelegados é inspectores y los funcionarios públicos en general, son los jefes, directores y agentes de este partido.

«Ninguno de mis honorables colegas que me escuchan, y que conozca el país podrá decirme que no es el gobernador en el departamento y el intendente en la provincia, el jefe y natural director de la porción liberal de la provincia ó del departamento. Y sobre esos go-

bernadores é intendentes está el presidente de la república ó, más parlamentariamente hablando, el ministerio.

«Esto explica dos fenómenos constantemente manifestados de nuestra política.

«Es el primero, que los hombres más conspicuos del partido liberal, sus primeras personalidades, pueden abandonar á la administración y abandonarla los mejores soldados, sin que ello parezca debilitar considerablemente las fuerzas políticas de esa administración y sin que los que la abandonan puedan contar con una organización propiamente de partido.

«Y es el segundo, que no es posible casi hacer una elección sin que vaya viciada de intervención de los funcionarios públicos en el acto electoral. El funcionario es partidario y sin este funcionario no hay dirección en el partido» (1).

La constitución política mantiene, pues, las palabras que determinan que «el gobierno de Chile es popular representativo», miéntras tanto el hecho es que desde hace cincuenta y seis años que tiene de vigencia no se ha pensado en otra cosa que en el falseamiento de ese gobierno. El presidente de la república como director en jefe, su ministerio, los intendentes, gobernadores, subdelegados é inspectores, y aproximadamente la totalidad de los empleados públicos, han sido durante todas nuestras administraciones los jefes, directores y agentes, ayer del partido conservador y hoy del partido liberal. Los intendentes y gobernadores particulamente han debido, mucho más desde que la ley nos dió la uni-

(1) Discurso de don E. Mac-Iver pronunciado en la cámara de diputados en sesión de 28 de noviembre de 1885.

versalidad del sufragio, desempeñar el papel más activo en esta intervención, y por lo mismo día á día se hace más penosa su condición personal en presencia de los ataques formidables de la opinión pública.

Al amparo de los favores de la autoridad, en cada departamento hay por consiguiente un partido dominante y atrabiliario que sigue al intendente ó gobernador, y á la distancia que separan las pasiones, los rencores y la debilidad, otro partido de oposición. Entre ambos existe un abismo: divídense las familias, se agría el carácter y es poco menos que imposible un mejoramiento social ó siquiera de la iniciativa del individuo. Por esta misma causa sufren todos los servicios públicos de la indolencia que engendran las contemplaciones y de la altanería que inspira á la conducta la seguridad del triunfo, afianzado por la pujanza de la tarea común del compañerismo político. Á los empleados les basta mirar al supremo gobierno por los ojos del intendente ó gobernador, porque éste es su único fiscalizador y espía. Desde el juez de letras hasta el tesorero fiscal, desde el administrador de correos hasta el médico de ciudad, desde el comandante de policía hasta el contratista con el fisco, desde el jefe de estación hasta el administrador de aduana, desde el ingeniero hasta el telegrafista, desde el visitador de escuelas hasta el preceptor, todos, absolutamente todos, están interesados en agradarle y servirle, porque así rinden homenaje á la representación viva del presidente de la república; pero es triste decir que de ordinario es suficiente esta sumisión para captarse la complacencia oficial, y ¿qué más necesita la intervención en las elecciones? Esta educación pésima que conserva á inmerecida altura la autoridad, á veces odiosa y siempre inicua

en épocas electorales, de los agentes del ejecutivo, se apoya en la responsabilidad expedita de los empleados públicos que se malquistan con la administración y en la inmunidad de dichos agentes escudados por el jefe del estado. Pero además han sido las prácticas inveteradas y rutineras y las costumbres políticas y sociales las que han contribuido eficazmente para envolver á los agentes administrativos de una atmósfera que remeda la que en anchos y bien entonados pliegues envuelve la magestad del presidente; y de ello tenemos ejemplo en esa actividad social que halla su centro de atracción en la autoridad, por el consejo, por la venia para los asuntos más nimios, por la imitación de la moda, del buen tono en las reuniones y en las manifestaciones públicas ó privadas.

*
* *

Si el poder político de que disponen intendentes y gobernadores, constituye una causa de ilegítima preponderancia y de centralización en la sociedad, el poder administrativo de que gozan pone en sus manos la dirección casi completa de las provincias y departamentos. En ellos reside el gobierno superior en todos los ramos de la administración, debiendo ejercerlo con arreglo á las leyes y á las órdenes é instrucciones del presidente de la república. Desempeñan las funciones de comandantes generales de armas cuando el presidente no designe á otra persona. Sus atribuciones consisten principalmente en evitar toda invasión ó violación del territorio nacional y procurar el mantenimiento de la paz y del orden públicos, servir de órganos de comunicación de los actos del ejecutivo ó del poder legislativo y de información

además del primero; velar por el cumplimiento de los reglamentos que rijan los establecimientos públicos fiscales, dando cuenta de las irregularidades que notaren; vigilar el cumplimiento de las obligaciones de todos los empleados públicos del departamento; velar por la conducta ministerial de los jueces y demás empleados judiciales del departamento; amonestar, apercibir y someter á juicio, según los casos, á los subdelegados é inspectores que son los jefes administrativos de las subdelegaciones y distritos; visitar con frecuencia las oficinas públicas fiscales, y comprobar la existencia de fondos; girar contra las tesorerías nacionales hasta por la suma de dos mil pesos, en casos extraordinarios, graves y urgentes, dando inmediata cuenta al presidente de la república para la aprobación del gasto, i en caso de que no se preste esta aprobación, deberán restituir dentro de segundo día la suma percibida ó invertida; procurar que se respeten y conserven en el uso á que estén destinados los bienes fiscales y nacionales de uso público y exigir la restitución de los poseídos sin derecho; conceder permiso para cargar armas prohibidas, para hacer un uso especial ú ocupar alguna parte de los bienes nacionales de uso público hasta por un año, con excepción de las plazas y vías públicas, y para todo acto que la ley lo exija de autoridad competente sin determinarla; expedir órdenes de arresto en los casos en que les conceda esta facultad la ley de garantías individuales; decretar allanamientos en los casos y en la forma prescritos por la misma ley de régimen interior; disponer para el cumplimiento de sus atribuciones de la fuerza armada del ejército, guardia nacional y policía existentes en el departamento, sujetándose en el requerimiento de los ser-

vicios de la guardia nacional y de la policía á las leyes que las rijan; remitir la fuerza armada que estuviese á sus órdenes á los intendentes y gobernadores vecinos que la soliciten con motivos urgentes, salvo el caso en que tengan necesidad actual de ella; y hacer cumplir las leyes y ordenanzas vigentes en épocas de escasez de agua en los ríos.

La posición encumbrada y absorbente en que por sus atribuciones los coloca la ley junto con el poder político de que tratamos, podría escollar ante las resoluciones judiciales, aún dando por probada desde luego la dependencia del poder judicial del presidente de la república; pero la previsión autoritaria no ha olvidado este peligro: se forma entonces una contienda de competencia y los antecedentes se remiten al consejo de estado, que ha sido hechura del presidente, para que la resuelva en definitiva. Resguardados por este medio de la autoridad judicial, en realidad queda la suya sin contrapeso porque la municipalidad es apenas una sombra del poder comunal. ¿En dónde encontrar, pues, su responsabilidad? Es cierto que de sus actos y omisiones civiles, y ya esto no pertenece propiamente á nuestra comprobación, responden ante la respectiva corte de apelaciones, mas, á condición de que ésta declare previamente admisible la demanda; y de sus actos criminales debe la víctima impetrar esta misma declaración del consejo de estado, pero la calificación de si hay ó nó lugar á formación de causa, ha equivocado en la práctica á la inmunidad, como ya expusimos, puesto que no se presenta un caso en que el presidente de la república haya permitido ni la iniciación de un proceso en contra de alguno de sus agentes inmediatos, y si lo hubiera, indicaría sencillamente la ruptura de rela-

ciones políticas llevada á un terreno enteramente desconocido en Chile. No cabe duda, la irresponsabilidad que es el signo inequívoco de la dictadura, conserva en los agentes del presidente la omnipotencia presidencial.

Los intendentes y gobernadores á quienes se restringieron las mismas facultades del presidente, que tenían «ensanchadas é interpretadas de una manera odiosa» por la ley de 22 de diciembre de 1885, han sufrido nuevas restricciones por la ley de municipalidades de 12 de septiembre de 1887, sin embargo, abarca siempre un campo inmenso su esfera de acción. La autoridad tremenda de que han estado armados no ha podido disminuir sensiblemente ante la conservación de nuestras costumbres y del cesarismo presidencial. ¿Qué han perdido con la supresión de insignificantes servicios locales cuando mantienen atadas en sus garras las libertades municipales y las expansiones del espíritu nacional? ¿No son los intendentes y gobernadores los que por sus relaciones con el ejecutivo pueden ser los grandes benefactores de las localidades mediante los tesoros inagotables de que dispone la suprema autoridad? ¿No se llama buen mandatario á aquel que por sus influencias con el presidente, los ministros y otras personalidades de importancia gubernativa notoria, consigue mayor cantidad de recursos para las obras públicas del departamento, y malo á aquel que carece de empeño en los círculos oficiales? La verdad es que con este criterio se juzga á los intendentes y gobernadores, y poco importa que unos hagan caso omiso de las garantías individuales y del respeto á los derechos ajenos, con tal que adelanten la cabecera del departamento; y que otros pongan á salvo esas garantías y derechos, si no han realizado esos adelantamientos,

porque el régimen personal en que hemos vivido ha hecho odiar cualquier movimiento en nombre del orden, mirar con repugnancia los actos electorales y aceptar con agrado casi exclusivamente las mejoras públicas de interés local.

Por otra parte, la sumisión que se hermana con la fe en los actos de los gobernantes, diviniza a su manera á los agentes del presidente como diviniza sin reservas al estado. La sociedad departamental entrega su ventura en manos de un tutor, se considera incapaz. Á su vez, el tutor adquiere la idea de que á él le pertenecen de derecho el amparo y el engrandecimiento del pueblo. Poseído de la mision que le corresponde desempeñar acomete sin miramientos las tareas más extrañas en ocasiones á la acción gubernativa. Pero, si los gobernados se lo piden todo ¿no tendrá autoridad para hacerlo todo? La constitución misma sanciona las interpretaciones más elásticas al confiar al intendente «el gobierno superior de cada provincia en todos los ramos de la administración pública», y al gobernador «el gobierno del departamento»; y la ley admitiendo la misma vaguedad, la ha adoptado sin otras limitaciones naturalmente que las impuestas por otras leyes y por los hábitos comunes. ¿Qué no está sujeto á administración cuando se invoca el interés público?

*
* *

Al frente de las subdelegaciones y distritos de cada departamento, hay funcionarios con el título de subdelegados é inspectores, encargados de hacer más expedita la acción administrativa de los intendentes y goberna-

dores. Son cargos consejiles que hay que servir gratuitamente. En las ciudades no despiertan la más mínima ambición ni menos dedicación alguna entre los ciudadanos, porque no tienen recursos de que echar mano para los servicios de una importancia inmediata; pero no sucede lo mismo en los campos. En los campos, los subdelegados é inspectores suelen ser el terror de los campesinos, y es excusado decir que trabándose una lucha electoral está á ellos reservado un papel especial. Ya se sabe que su nombramiento y destitución penden, legal ó ilegalmente, del intendente ó gobernador, así es que no trepidan en auxiliar los propósitos políticos de éstos. La recompensa nunca es escasa estando á los órdenes de la autoridad. El subdelegado é inspector cuentan generalmente con los favores de sus jefes, tienen su propiedad mejor resguardada, hacen administrativamente justicia en sus propios negocios, cubren con el escudo de sus consideraciones á sus amigos y suspenden la espada de Damocles sobre la cabeza de sus enemigos: son el Dios chico del lugar en donde residen.

*
* *

En órbitas más estrechas que las de los intendentes y gobernadores, subdelegados é inspectores de los campos, porque reflejan menos luz y calor del foco central, giran varios otros tipos secundarios de centralización más ó menos absorbidos por aquellos de los cuales dependen sus condiciones de existencia.

Desde los tiempos de la colonia en que las plazas de armas del reino de Chile se servian de milicias que formaban los vecinos de las poblaciones y campañas cer-

canas para resguardar sus intereses, y que alcanzaron no poca prosperidad, deriva la conservación de nuestros cuerpos de la guardia nacional. En países como Estados Unidos y Suiza, esta guardia tiene una organización democrática y propiamente local. Ha venido al mundo para defender las libertades amagadas y para mantenerlas invulnerables, no reconoce de consiguiente una autoridad superior que la arregle, distribuya ó anonade á su particular antojo. Pero en Chile no ha pasado así. En 1825 se la dotó de un inspector general, y en adelante ha vivido al capricho del poder. Cuando sus servicios en las elecciones pudieron interesar al ejecutivo, se abusó de su condescendencia; y cuando el sufragio universal ha minorado ese interés, se la ha dejado en el abandono. De cualquier manera, la voz de mando desciende del inspector general como para éste desciende del ministerio. Si es preciso, se decretará la formación de cuerpos y brigadas cívicas en las ciudades que más acomode al presidente de la república, y se les suministrará armamento, vestuario, cuartel y demás menesteres que conciten el reconocimiento de los pueblos que reciben este beneficio; por el contrario, una desobediencia, un pronunciamiento de oposición, cualquier sombra que pueda turbar la serena dominación del presidente, bastará para que por otro decreto venga al suelo el castillo primorosamente trabajado. En buenos términos, la guardia nacional, sin una ley que la organice, es una emanación del presidente de la república.

Parece excusado recordar que el ejército tiene infiltrado hasta en su espíritu, por la base misma de su institución, el más perfecto arreglo centralizador.

La educación pública, dijo la constitución de 1833, es

una atención preferente del gobierno. Habrá un plan general de educación nacional, y una superintendencia á cuyo cargo estará la inspección de la enseñanza nacional, y su dirección bajo la autoridad del gobierno. Las leyes han desenvuelto después este pensamiento. Para vigilar y dirigir la instrucción primaria en toda la república, hay una inspección que logra llevar sus órdenes á todos los preceptores de escuelas por medio de los visitadores; y para satisfacer los mismos fines en cuanto á la instrucción secundaria y superior, existe el consejo superior de instrucción pública. Nombramientos y destituciones, traslaciones y licencias de los empleados; examen y aprobación de textos; planes de estudio; necesidades de cualquiera especie del servicio; todo debe pasar siempre por el conocimiento de esas autoridades, aunque no comúnmente por su resolución. Así es que para saber si se suprime una clase de dudoso provecho, como para tener pizarra y tiza, y si habrá libros en tiempo oportuno para el estudio de un ramo como para reparar los deterioros causados en el edificio por un temporal, no hay remedio, debe aguardarse lo que disponga la autoridad central, es decir, el presidente de la república, porque de ordinario es preciso expedir un decreto supremo. Hubo una época en que las municipalidades, en parte obedeciendo á la ley de 24 de noviembre de 1860 y en parte á móviles generosos, sostuvieron un número considerable de escuelas primarias; pero este movimiento no podía durar. Los resultados poco lucidos que produjeron, hicieron suponer á nuestros directores políticos que había incapacidad en donde no podía ejercerse más capacidad, flojedad en donde se había maleado la actividad, y pobreza en donde no había con qué sufragar gastos de

consideración. Se confundió los efectos del pernicioso mal de hacer municipalidades muertas, con inculparciones injustas. El hecho es que hoy no se conocen escuelas municipales. La instrucción pública marcha como la guardia nacional y el ejército.

La beneficencia pública está á cargo, en cada departamento de la república, de una junta compuesta, en Santiago y Valparaíso, de cuatro miembros elegidos por la municipalidad, de otros cuatro nombrados por el jefe del estado, y de los administradores y sub-administradores de los establecimientos del ramo; y en los demás departamentos, de dichos administradores y sub-administradores, de dos miembros elegidos por la municipalidad y otros dos por el jefe del estado, siendo en ellos presidida por el intendente ó gobernador. La comisión de todos estos miembros dura tres años. Sus atribuciones y deberes son de simples administradores, porque, sea en cuanto á los reglamentos que confeccionen para los establecimientos de beneficencia, sea en cuanto al presupuesto de sus gastos, sea en cuanto al manejo de los bienes y rentas de la junta, están sometidos sus acuerdos á la aprobación ó desaprobación del presidente de la república. ¿Cuál es entónces la independencia de que están investidos? ¿No es cierto que los alcanza la omnipotencia presidencial?

La policía sanitaria en cuanto á su servicio general, la vacuna y las medicaturas de ciudad, están asimismo organizadas bajo el tipo de la centralización.

Las obras públicas cuentan su dirección superior, y aun aquellas de cierta importancia, como los ferrocarriles, tienen la suya dentro de esa dirección superior.

El servicio carcelario está encuadrado de suerte que obra como un cuerpo con dirección única.

Los correos y telégrafos, las aduanas, salitreras, oficina de canjes y oficina de estadística, todo obedece á la unidad.

*
* *

En lo político, en lo administrativo, en lo económico, nuestro sistema es el *imperium unum*. La vida va del centro á las extremidades. «Para un conquistador, es un « sistema que tiene su precio. La unidad, la prontitud « de ejecución, la concentración en las manos de un sólo « individuo de todas las fuerzas..., todo esto es un gran « medio de defensa ó de ataque. Se puede poner así toda una nación al servicio de una idea ó de una pasión; « se puede sacar de un país su último hombre y su último escudo, pero todo eso no es la libertad. La « organización de un ejército puede bien ser la de un « imperio, como en Rusia, ella no será jamás la de una « república. La autoridad, el mando aparece ahí sólo; no « hay lugar ahí para la libertad. En el ejército, es un régimen que hace la salud y la fuerza de los soldados; « en la sociedad, es una tiranía que oprime y paraliza á « los ciudadanos.» (1) Hé ahí lacónicamente nuestro régimen de centralización.

V

IDEALIZACIÓN DEL ESTADO

Lo peor de este régimen, consecuencia de su desarrollo y al mismo tiempo causa de su mantenimiento en la

(1) E. LABOULAYE. *Obra citada*, t. I, pág. 235.

sociedad con visos de perdurable, es la creencia que idealiza al estado. No impunemente el gobierno político y administrativo puede caer en unas pocas manos, dejando á la nación en la oscuridad. Es efectivo, sin embargo, que otros varios antecedentes ayudan á formar ese concepto. No estará de más, *por consiguiente*, que junto con explicarnos la razón de las cosas, observemos los desastrosos efectos que ha producido esa creencia.

Hay muchas gentes que se burlan con descaro de la economía política. Sucede esto más á menudo cuando se cita esta ciencia para contradecirles sus teorías favoritas. Encerradas dentro del pequeño mundo que ha elaborado su espíritu, desprovistas de toda fuerza de generalización, les parece que los hechos que han ocurrido á su vista tienen causas, en la hipótesis de que han pensado que tienen causas, inmediatas y seguramente determinadas, de modo que con destruirlas ó enmendarlas de una manera ó de otra se habrá remediado el mal. Ocupándonos de la omnipotencia legislativa tuvimos oportunidad de decir algo sobre este particular. Es lógico que si niegan ó ignoran las tendencias naturales que guían al hombre en la producción, distribución y consumo de los productos, deben creer que hay medios diversos para sustituirlas con ventaja, pero tampoco sería posible exigirles ni la enunciación de estos medios ni una declaración sobre aquellas tendencias. Para estas gentes, que con el debido respeto hay que computar en una cifra altísima en nuestro país, las cuestiones que versan sobre fabricación de artefactos y su protección, sobre construcción de ferrocarriles y caminos para crear y fomentar industrias nuevas, sobre el tipo del impuesto que debe gravar los consumos del rico y del pobre, sobre el culti-

vo de los terrenos eriales del estado, sobre monopolios de toda especie, no son cuestiones que ofrezcan dificultades para dilucidarlas *in promptu* y ejecutarlas sin dilación. Por este estilo, hace pocos años se presentó á la cámara de diputados un proyecto de ley para fundar un banco nacional, y el año próximo pasado solamente la municipalidad de Santiago ha trabajado en la redacción de otro proyecto de banco administrado por su cuenta para servir a la clase obrera; los agricultores de la región vecina á la capital, se levantaron en masa últimamente y tuvieron su asamblea para protestar de las probabilidades que tenía de ser presentado al congreso, un proyecto que imponía una contribución módica al ganado argentino que se internara por la cordillera de los Andes en reemplazo de la más subida que rige en la actualidad, porque amenazaba de muerte la especulación en animales gordos del país, arruinaba la agricultura de suyo decaída, pagaba con beneficios las medidas restrictivas adoptadas sobre el comercio chileno por la república Argentina, y permitía que *obtuviera* la venta la carne de más mala calidad; por supuesto que el punto relativo al lucro de los hacendados no se expuso entre las razones fundamentales de esa protesta, y no es dudoso que tenía en ellas justa cabida; el partido democrático, á su vez, que anarbola el estandarte de las aspiraciones políticas de cierto número de obreros, ha formulado en su programa estos principios: «El recargo de los derechos de importación sobre todo artículo manufacturado en el extranjero, similar á los que produce ó pueda producir la industria del país», y «La subvención directa á las industrias importantes que se establezcan en Chile, á los descubrimientos útiles y á los perfeccionamientos indus-

triales,» que dan idea clara del juicio que sostiene en materias económicas; todavía, se ha reclamado en nombre del patriotismo por los perjuicios que nos causa el enriquecimiento de los ingleses salitreros de Tarapacá; por el desamparo á que están reducidas las familias pobres que viven en las provincias del territorio araucano; por la injusticia de no haber atendido á los mineros de Atacama y de Coquimbo tendiéndoles un ferrocarril; y por mil objetos más que sería inoficioso enumerar. Mientras tanto, si el estado ó la municipalidad de Santiago establecen un banco, si una contribución desproporcionada grava la carne, si se persigue la industria extranjera en sus mercaderías y se favorece la del país por medio del impuesto, etc., etc., nadie puede negar de que se distraerán para esos fines, dineros de los contribuyentes destinados á los servicios públicos, se ejecutarán operaciones de comercio que no entran en las atribuciones de las autoridades, se aumentará el personal de empleados sin excusa legítima, se hará, provocará ó anulará la competencia, con fondos públicos, á los industriales y comerciantes particulares; en una palabra, reglando por autoridad el movimiento económico, el poder público pondrá su inteligencia y sus cálculos en lugar de los de los beneficiados, olvidando los agravios que soportan aquellos á quienes les perjudica, y ocasionando variaciones graves, costosas é intrusas en los cambios que se operan en la sociedad.

*
* *

El criterio que preside las opiniones en asuntos económicos no es una excepción entre el que guía las otras

ideas corrientes. Por el contrario, nos prepara para seguir las apreciaciones sobre cuestiones de un alcance más vasto y que tienen un carácter de más generalidad. Desde luego, los ejemplos que hemos manifestado hacen comprender que los individuos que juzgan con ese criterio fenómenos íntimamente relacionados las más veces con sus intereses, no tendrán un criterio distinto para juzgar los fenómenos políticos: que si no descubren en los primeros las causas ni sus efectos, en los segundos será más difícil este descubrimiento. Y si esos ejemplos pertenecen á personas ilustradas y conocidas en nuestra sociedad, ¿cuál será el término medio de los razonamientos vulgares? En los países civilizados estas ideas, cuyo fundamento es complejo, han producido como en el nuestro el culto del estado, su idealización; pero cuando á esta causa común ha venido á agregarse la centralización administrativa, cuando no ha bastado la dirección de los grandes negocios públicos, y se ha acaparado esa dirección de los intereses comunales y de los intereses privados, y cuando implícitamente se ha creído á la sociedad formada para el estado, entonces la plaga ha sido desastrosa y profundamente corruptora. De una parte se ha originado la omnipotencia legislativa y de otra la ineptitud de la nación: la primera incansable en su obra de subvenir á todas las necesidades, y la segunda nunca satisfecha implorando siempre su protección; y como en Chile ya hemos explicado el desarrollo increíble que tiene la omnipotencia presidencial, siendo en resumidas cuentas la dirección suprema, ha correspondido á ésta servir, en primera línea, de órgano de recepción de las solicitudes de los gobernados y de distribución de la limosna oficial. «Hemos nacido y vivido bajo el régi-

men de los gobiernos-providencia, esperándolo todo, pidiéndolo todo y recibéndolo todo de ellos» (1), y es indudable que esto no habría sucedido sin nuestra sumisión y nuestra fe en su sabiduría. Si lo pueden y lo saben todo, es preciso exigirles cuanto nos falte y atacar sus indolencias para obrar. Convertidos en nuestra providencia, se levanta de mañana el clamoreo incesante como las olas del mar para indicar al estado las aflicciones que se sufren y los beneficios que promete un seguro porvenir. Si los negocios son difíciles, que apele á suprimir contribuciones, á depositar sobrantes fiscales en los bancos y á tasar indirectamente por este medio el interés; si las relaciones internacionales no permiten divisar claramente el futuro, aún cuando falte una preparación dudosa de ciertas potencias extranjeras, que arme el país por el tipo de Alemania, formando especialmente una escuadra invencible; que se auxilie la industria nacional con el dinero que se emplea en el extranjero para comprar el equipo de nuestros ferrocarriles; que la educación sea universal como medio de llegar al sufragio universal; que la enseñanza deba comprender siempre el aprendizaje de algún arte ú oficio, correspondiendo al estado el mantener en cada departamento escuelas profesionales y museos industriales; que organice la asistencia pública en favor de los enfermos, ancianos ó inválidos del trabajo; que subvencione á las asociaciones de obreros que tengan por objeto el ahorro y el socorro mútuo, como el medio más práctico de procurar el bienestar y la educación del pueblo y de ejercitar la benefi-

(1) Discurso de don Eulogio Altamirano pronunciado en el senado, en sesión de 9 de diciembre de 1889.

cencia» (1); que evite la introducción de la filoxera y propague la cría del salmón; que fomente las letras y las ciencias, la pintura y la música; que envíe á Europa, como ya sostiene estudiantes en varios ramos, artesanos que aprendan los nuevos descubrimientos exhibidos en la exposición universal de París; que proporcione agua potable á todas las poblaciones; que prohíba los ranchos dentro del recinto urbano de las ciudades y aun que prescriba la luz que deban tener las viviendas de los pobres; que convierta á los indios araucanos al catolicismo valiéndose de las misiones; y los mil objetos más que preocupan de año en año y de día en día á nuestro país. Juntamente con ellos, momento á momento, en notas, en decretos, en informaciones, en cartas, en influencias, en transacciones, las autoridades reciben demandas, quejas y súplicas, para tender un puente sobre un estero, refaccionar una cárcel, construir un muelle, alimentar un hospital, establecer una estafeta, componer un camino. Como se comprende, al estender la sabiduría gubernativa su *mano en todas direcciones* cae en inconsecuencias, ocasiona injusticias, provoca contestaciones y no pocas veces da en el absurdo. Cuando se examina con frialdad su labor puede notarse su incompetencia, su lentitud y su orgullo al mismo tiempo; pero todo eso y mucho más no nos cura del amor que dispensamos al estado-providencia. Á cada desengaño que sufrimos contestamos pidiéndole más y más intervención en la sociedad. Hay un conflicto de todos los instantes: una nota creciente que se desborda de una tarasca sin medida que pide y pide sin cesar, y otra nota de críticas, de imprecaciones

(1) Artículos 18, 20, 22 y 23 del programa del partido democrático, de 14 de julio de 1889.

y de escepticismos; pero en ambos casos no se debilita la creencia que idealiza al estado: él es el gran benefactor y el gran culpable: rodéalo una nube misteriosa, y la tradición y la historia trabajan á porfía para elevarlo magestuosamente sobre la sociedad.

VI

BUROCRACIA

La concepción que supone al estado dotado de facultades especiales de que carecen naturalmente los individuos que lo componen, encuentra su mejor apoyo y su mejor defensa en la burocracia, en el gobierno de los empleados. Á una burocracia más poderosa corresponde una divinización mayor del estado, de manera que cuando éste ha centralizado las funciones políticas y administrativas, lo que importa tanto como decir que se ha convertido en omnipotencia y en providencia, los empleados públicos pasan á ser los señores de la nación. La enfermedad se agrava todavía cuando, como en Chile, el presidente de la república los nombra á todos sin excepción, y casi podría decirse que también, si le place, los destituye, en una forma directa ó velada, según las consideraciones debidas al destino, porque tratándose de funcionarios inamovibles no escasean los medios de hacerles la carga insoportable. Nuestros políticos más hábiles han señalado la empleomanía que ha desenvuelto extraordinariamente el poder inmenso de la burocracia, como la base en que se asienta la omnipotencia presidencial, y como un peligro de extremada gravedad para el progreso de nuestras instituciones republicanas. El

estado ha enriquecido sus arcas durante las últimas administraciones y ha dado salida á sus riquezas fomentando este malestar. Refiriéndose al aumento de los servicios y de los empleados públicos de nuestra actualidad, decía hace poco la junta central del partido radical á sus correligionarios: «Verdaderamente no guardan equivalencia por su número esos servicios y empleados con la necesidades reales y verdaderas del país y con el provecho que de ellos obtiene. Se nota, por desgracia, una propensión manifiesta á crear funciones innecesarias y á aumentar el personal de las oficinas públicas. La empleomanía, vivamente estimulada con esto y producida por la educación defectuosa que se da á la juventud, comienza á tomar proporciones alarmantes.

«La llaga que aparece no puede ser más peligrosa. Sus efectos económicos, políticos y sociales son demasiado conocidos, y ellos deben ser contemplados por los descendientes de aquella nobilísima nación, que después de haber conquistado por la iniciativa propia de sus hijos imperios y mundos, cayó en tal abatimiento que vivió por años de años de rodillas ante sus reyes, y los validos de sus reyes con el memorial del solicitante en la mano.»

*
* *

Y, sin embargo, no es esto todo, porque á consecuencia de las vicisitudes políticas y de la temporalidad de las funciones, los empleados tienen un goce efímero de sus puestos y de sus rentas, y cuando no se esfuerzan por congraciarse las sonrisas del poder, pasan con suma facilidad á las filas de los enemigos del gobierno, dando margen esta inconsistencia y estos cambios, al pre-

dominio de una clase de hombres políticos que de ellos sacan todo su provecho, y nó del esfuerzo que en los países más adelantados hacen los hombres de estado para corresponder á las distinciones de la opinión pública. El fenómeno no es nuevo, y merece recordarse en los mismos términos con que lo estigmatizaba hace dieciséis años la pluma acerada de don José Victorino Lastarria.

«Esta clase de politicastros, que en Francia se recluta, como observa Courcelle-Seneuil, entre los letrados aventureros, los industriales que buscan pronta fortuna, los príncipes y los militares ó voluntarios sin destino, para formar el gobierno que explota el poder, ó la oposición que aspira á explotarlo, representando un drama de intrigas delante del pueblo, y á sus espensas, sin preocuparse de los intereses colectivos, ni de la prosperidad de la patria; esta clase, decimos, se forma en las repúblicas americanas, que mantienen el gobierno personal, también de letrados y militares que, á falta de industriales y de príncipes, cuentan con la ayuda de los que necesitan vivir del tesoro público, y con el constante consorcio de los vástagos de la aristocracia colonial, que se creen obligados á ser conservadores de todo despotismo, y que á título de tales son siempre legisladores.

«El interés de esta clase está en la posesion del poder, y mientras la conserva, trata á los opositores cómo á enemigos públicos; empleando contra ellos todo género de violencias, cuando el peligro ardecia, ó simplemente desdenándolos y excluyéndolos de toda participacion en los negocios públicos, ó molestándolos en sus intereses privados, y haciéndolos víctimas de todas las pequeñas arbitrariedades que están al alcance de su poder ilimitado.

La oposición, á su turno, se defiende hostilizando ó conspirando, y pone en juego toda clase de arbitrios para conquistar el poder á fin de sostenerse en él, como sus adversarios, cuando lo obtiene, olvidando todas sus promesas de reforma, ó excusándose con el atraso del pueblo, á quien consideraba muy adelantado, cuando asumía su defensa. La conducta de esta clase es pues una misma en el poder y fuera de él, y siempre quedan muy lejos de sus intereses los de la libertad, de la igualdad y de la reforma de las instituciones políticas, porque su sistema estriba en la conservación de un privilegio, que tiene por base su propia inmoralidad i la desmoralización social. Tal sistema hace necesaria esa nueva teoría moral que consiste en suponer diferentes los deberes del hombre político de los del hombre privado, pues á imitación de la doctrina teológica que, igualando la legitimidad de una acción con la de su fin, sostiene que todo es lícito cuando el fin es Dios, así también sostiene aquella teoría moral que para alcanzar un fin político, cualquier medio es bueno, sea una infamia ó sea un crimen. Ese sistema que vive de la inmoralidad de sus adictos, trae también la desmoralización social, porque convierte en una especulación lucrativa la adhesión al poder y hace una virtud de la abstención de la política. Como para gozar de los favores del poder y medrar con ellos, basta hacerse su adepto, y como para salvarse de sus hostilidades conviene prescindir de los negocios públicos, unos buscan su fortuna en la sumisión, como en el réjimen antiguo la buscaban los nobles haciéndose cortesanos y los plebeyos imitando á los nobles, y otros cifran su habilidad y su mérito en no preocuparse de los negocios públicos. Así, estos negocios quedan siempre monopoli-

zados por los politicástros, y la gran masa de la sociedad, para no participar de sus querellas, se consagra á sus labores sin darse cuenta de que su olvido y separación de los negocios públicos, dejan sus personas y sus intereses á merced de los agentes irresponsables que los despotizan, de los privilegiados que los despojan, de los impuestos que los abruma y aun de las guerras que los arruinan.

«Esto no es todo, sino que entre los funestos resultados de aquellos vicios, hay dos que son letales para el orden social. Es el primero, que la sociedad, habituada al abandono de los negocios públicos, solo se preocupa de ellos en épocas de conflicto, para tratarlos con ignorancia y con violencia; i de aquí procede que aun en las funciones políticas mas sencillas es explotada ó es víctima de un fatuo entusiasmo que le trae desengaños amargos. Es el segundo, que los partidos políticos que se forman son siempre personales, y careciendo de un sistema de intereses fundados en ideas y principios, no tienen el sentimiento que da vida á los verdaderos partidos políticos, ese sentimiento colectivo de conservación y de engrandecimiento que es la base de la simpatía y de la comunidad que forman las relaciones de los hombres de un partido; que no sea una fracción ó una coalición de intereses de aquellas que se forman en épocas de revolución. Los partidos personales son siempre violentos, volubles en sus aspiraciones confesadas, poco escrupulosos en los medios, pues no perdonan el fraude ni la fuerza, y utilizan la ignorancia y las preocupaciones para triunfar. Nada más contrario á la democracia y á la libertad que estas condiciones, ni nada más funesto á la probidad política, pues los hombres honrados no pueden

someterse á ellas, y para alcanzar á ser jefes de un partido semejante, tienen que sofocar sus convicciones, y aun su honor, y tienen que representar el triste espectáculo, que es muy frecuente, de una buena intención sacrificada á intereses innobles de partido» (1).

Aun cuando al presente podría quitarse mucho al recargo de vicios que aquejan la formación de los partidos políticos y al papel que en ellos juegan los politicastros, según la descripción que hemos tomado de don José Victorino Lastarria, la verdad es que la burocracia continúa suministrando una dosis considerable de fuerza al gobierno personal. Sucede a menudo que teniendo el presidente de la república á su disposición millones de pesos que invertir, en forma tal que le es sencillo favorecer á los que son ó quieren ser sus adeptos, produce movimientos en los partidos que los desequilibran, de donde resultan votaciones y resoluciones en el congreso de acuerdo con sus miras. Ya puede comprenderse los extremados efectos que han podido derivarse en Chile de un gobierno á quien la opinion idealiza y que dispone de caudales cuantiosos para manejarla, sea por medio de los empleados ó sea por los partidos y círculos personales que sustenta, arrebatando al pueblo sus más preciosos derechos é intereses.

VII

LA VIDA MUNICIPAL

En los tiempos medievales la España tuvo sus ayuntamientos que representaban, por la causa que espusimos en el capítulo III, la soberanía nacional, ó mejor dicho,

(1) J. V. LASTARRIA. *Lecciones de política positiva*, página 202.

los intereses sociales de cada comunidad, pero cuando los monarcas españoles acometieron la integración política de la península, empezaron paulatinamente á restringir la autoridad y las atribuciones de que gozaban hasta llegar á reducirlos á la más completa nulidad. En la época del descubrimiento y de la colonización de Chile, esta obra fatal del despotismo se había consumado, de manera que la población naciente no pudo contar ni siquiera con los vestigios de su pasada gloria. «La representación del pueblo habría debido, naturalmente, residir en los cabildos; pero la política desconfiada y absorbente de la metrópoli, los había despojado poco á poco de toda la vida propia que habían tenido los antiguos ayuntamientos de la España de la edad media... El pueblo, por otra parte, no tenía en Chile intervención alguna en la composición de estos cuerpos. En los principios, los mismos miembros del cabildo elegían, al terminar cada año, las personas que debían reemplazarlos en el ejercicio de sus funciones durante el año siguiente. Más tarde... se introdujo la práctica de vender los cargos de regidores de los cabildos, convirtiéndolos en vitalicios en favor de los que pagaban una suma mayor de dinero en remate público; pero siempre se dejaron algunos de ellos, cinco al principio y más tarde dos, para ser concedidos por designación del mismo cabildo. Este débil vestigio de representación popular por medio de elecciones, desapareció, por fin, en 1757, quedando sancionado y establecido que todos los puestos de regidores serían vendidos en pública subasta (1).» Cuando sonó

(1) D. BARROS ARANA. *Historia jeneral de Chile*, tomo VII, página 325.

la hora de la independencia nacional, se vió, sin embargo, que los cabildos, en particular los de ciudades importantes, á pesar del estado miserable en que habían permanecido durante la colonia, asumieron una actitud digna y saludable en favor de la revolución, movidos por sentimientos de patriotismo y de la propia conservación que la esclavitud española no había podido destruir. Y parece tan efectivo que estos móviles debían ser la causa exclusiva de la manifestación vigorosa del espíritu público que alimentaban estas corporaciones, que una vez disipado el humo de los combates y llegado para Chile el momento de su reconstitución política, no se encontró en parte alguna el cabildo valeroso de la revolución. Después de la abdicación de O'Higgins, por siete años consecutivos, pudo notarse uniones y segregaciones de las provincias de Coquimbo y de Concepción con la de Santiago, pero estos acontecimientos fueron propiamente movimientos políticos y nó municipales, nacidos en pleno auge del federalismo. El país, por lo demás, hondamente trastornado con los sufrimientos de la dominación española y los muy dolorosos y largos de la revolución, y desquiciado del centro de la verdadera fuerza de gravedad y de concentración que se desenvuelve en las comunidades, mediante la encomienda, la diseminación de la población y las costumbres adquiridas, tuvo que ser indiferente á la organización de un régimen que no obedecía á una necesidad social. Las municipalidades podían establecerse por eso sin consulta y sobre bases que con preferencia prestigiaran al poder presidencial.

No tenemos para qué repetir hasta qué grado había alcanzado este poder durante la administración de don Joaquin Prieto: es lo cierto que agobiada bajo su férrea mano nació la municipalidad del departamento. Los constituyentes de 1833 no pensaron en establecerla como un poder público independiente, ni en su generación ni en el manejo de sus intereses puesto que le confiaron unos cuantos servicios locales, asignando al mismo tiempo al ejecutivo, representado por sus agentes, el gobierno superior administrativo del departamento. Debiendo encerrar en su seno los elementos más activos é inteligentes de cada localidad con facultades de cierta consideración, vino á ser por desgracia un cuerpo enfermizo de musculatura floja y relajada. En ella, sin embargo, es en donde puede medirse, como en el más seguro barómetro, la cantidad de esclavitud ó de libertad que pesa en la atmósfera política en que se vive. Sobre todo, en ella se mide la centralización y descentralización administrativas. Cuando la vida municipal es escasa y rudimentaria, es señal de despotismo: solo á una vida municipal intensa corresponde un régimen de libertad. Nuestros preceptos constitucionales y legales juntamente con nuestras prácticas é ideas nos ponen en situación de pronunciarnos maduramente sobre la opinión que ya hemos avanzado.

Hay una municipalidad en todas las capitales de departamento, y en las demás poblaciones en que el presidente de la república, con audiencia del consejo de estado, tiene por conveniente establecerla (1). Recientemente, la municipalidad goza de la autorización de poder constituir en cada pueblo del territorio de su juris-

(1) De éstas hay en Viña del Mar, Rere, Lota, Maullín y Caldera.

dicción, que exceda de quinientos habitantes, una junta local compuesta de tres ó de cinco vecinos, que elije ella misma por voto acumulativo, encargada de los servicios que le delegue por medio de un reglamento especial que debe dictar al efecto (2).

La municipalidad se compone de alcaldes y regidores en el número que fije la ley con arreglo á la población del departamento, ó del territorio señalado á cada una; y para poder ser elegidos para estos cargos se necesita en los designados, ciudadanía en ejercicio, y cinco años, á lo menos, de vecindad en el departamento ó territorio á que se ha hecho referencia. La ley tiene ordenado que las municipalidades del departamento consten de doce miembros y de dieciocho las de capitales de provincias, pero si la población departamental excede de ochenta mil habitantes, entonces se elije un municipal más por cada diez mil de aumento, no pudiendo en ningún caso pasar de veinte y cinco el número de municipales. Las municipalidades de territorios municipales tienen nueve miembros, y siempre que las hay se eliminan sus poblaciones para computar los miembros que toca elegir para la municipalidad del departamento. Inmediatamente despues de constituidas estas corporaciones, nombran por mayoría de votos, tres alcaldes y determinan el orden de precedencia de los regidores. La constitución prescribe que los regidores se elijan por los ciudadanos en votación directa, por tres años, y en la forma que prevenga la ley de elecciones, y que la ley señale la forma de la elección

(2) Hay estas juntas en las subdelegaciones de Toltén, San José, Calle-Calle y Corral, de la provincia de Valdivia, en Santa Juana, del departamento de Coronel, y en Quilpué.

de los alcaldes y el tiempo de la duración de sus funciones, como indicando una desigualdad conveniente entre ambos cargos, pero no se ha hecho distinción ni en la elección ni en el tiempo, según acabamos de exponer.

El gobernador, entendiéndose asimismo el intendente respecto del departamento en cuya capital reside, es jefe superior de las municipalidades del departamento y presidente de la de la capital; y el subdelegado es presidente de la de su subdelegación. Como presidentes pueden tomar parte en las deliberaciones, pero nó votar.

Estas bases cardinales de la organización de la municipalidad, no son las más adecuadas para su libre desarrollo, sin embargo de que la ley, aprovechando la amplia vaguedad de la constitución, ha podido darles ensanche, firmeza y recta dirección. El municipio es una agrupación de individuos ligados por intereses comunes: la propiedad raíz principalmente, la vecindad y las necesidades que miran directamente al bien de todos. En donde existen estos intereses, lógicamente ha debido nacer la municipalidad que es su representación; mientras tanto, no ha sido rigurosamente la naturaleza la que ha servido de norma para crearla, sino la voluntad oficial que consultaba sus fines políticos y administrativos. Y decimos rigurosamente, porque el departamento, aunque en algunos casos es un centro natural de intereses determinado por la topografía, el trabajo industrial, la ciudad cabecera y la fuerza centralizadora que ha operado nuestro sistema de gobierno, no es siempre, como debiera serlo, un municipio. Por esto, consideramos una reforma importante la disposición legal que habilitó á nuestras municipalidades para designar juntas locales en las poblaciones de más de quinientos habitantes; y, con todo, como ella

vino en circunstancias poco propicias, careciendo estos cuerpos del derecho de proporcionarse recursos como las mismas municipalidades, nadie se ha preocupado siquiera de darles vida, y, salvo las seis juntas que enumeramos en una nota, por lo general se ha ignorado que no faltaba un medio de fomentar, si bien imperfectamente, la comuna autonómica que despertó hace poco tan hondamente la atención pública.

Á esta discrepancia entre el departamento, demarcación administrativa, y lo que debería constituir el municipio, debe agregarse que la municipalidad es creación del presidente de la república en los territorios municipales que le agrada favorecer con esta nueva entidad; y que, dependiendo de él mismo, por su participación en la formación de las leyes y su iniciativa en los asuntos administrativos, la creación de departamentos, también queda á su arbitrio el dar forma á las aspiraciones nuevas que se hagan sentir para municipalidades de departamentos. Pero éste no es el mal más grave de la acción del ejecutivo: su intervención en las elecciones le asegura el sometimiento de la municipalidad. Los intendentes y gobernadores forman las listas de candidatos afectos á la administración cada vez que se aproxima la época de renovación de la municipalidad, y como el poder político y administrativo que poseen, invade casi todo el campo electoral, la mayoría de sus miembros, á lo menos, se recluta de entre sus adeptos ó amigos políticos más decididos, sin consideración especial al mejor servicio de la localidad. De esta manera la llaga asquerosa de la intervención infesta los órganos locales y envilece al pueblo, alejándolo indefinidamente de los negocios públicos, haciéndolo ignorante de la suerte de su propio

y más inmediato destino, y dando pábulo al desarrollo de una especie de socialismo peligroso que puede traer días de luto para el país.

Todavía se nota en la organización municipal el número tan reducido de miembros que toma alguna participación en los asuntos municipales, puesto que la municipalidad del departamento más poblado no puede tener más de veinticinco en funciones, y el tiempo relativamente largo que dura el período municipal, circunstancias que ineludiblemente tienden a favorecer el predominio del ejecutivo.

*
* *

Siguiendo á la constitución política, corresponde á las municipalidades en sus territorios: cuidar de la policía de salubridad, comodidad, ornato y recreo; promover la educación, la agricultura, la industria y el comercio; cuidar de las escuelas primarias y demás establecimientos de educación que se paguen de fondos municipales; cuidar de los hospitales, hospicios, casas de expósitos, cárceles, casas de corrección y demás establecimientos de beneficencia, bajo las reglas que se prescriban; cuidar de la construcción y reparación de caminos, calzadas, puentes y de todas las obras públicas de necesidad, utilidad y ornato que se costeen con fondos municipales; administrar é invertir los caudales de propios y arbitrios, conforme á las reglas que dictare la ley; hacer el repartimiento de las contribuciones, reclutas y reemplazos que hubiesen cabido al territorio de la municipalidad, en los casos en que la ley no la haya cometido á otra autoridad ó personas; dirigir al Congreso en cada año,

por el conducto del intendente y del presidente de la república, las peticiones que tuviere por conveniente, ya sea sobre objetos relativos al bien general del estado, ó al particular del departamento, especialmente para establecer arbitrios, y ocurrir á los gastos extraordinarios que exigiesen las obras nuevas de utilidad común del departamento, ó la reparación de las antiguas; proponer al gobierno supremo ó al superior de la provincia ó al del departamento, las medidas administrativas conducentes al bien general del mismo departamento, y formar las ordenanzas municipales sobre estos objetos y presentarlas por el conducto del intendente al presidente de la república para su aprobación con audiencia del consejo de estado.

Hé aquí la exhibición de un variado programa de objetos dignos de provocar el celo de los ciudadanos amantes de su propio bienestar y del de el departamento, pero nada más que un pobre programa. La municipalidad, inhabilitada desde que nace para reflejar los sentimientos dominantes de la sociedad por cuyos intereses debe velar, sin amor por la vida municipal y sin responsabilidad por sus actos, siente tanto menos la necesidad de dedicar sus esfuerzos á las tareas comunes, cuanto que su papel está reducido al cuidado y promoción de la policía, de la educación, del comercio, de la agricultura, de la industria, de la beneficencia y de las obras públicas; á la administración de sus siempre escasos recursos, que le sean propios, con sujeción á la tutela de la ley; á dirigir peticiones al congreso sobre asuntos concernientes al bien general del estado, ó al particular del departamento; y á proponer al presidente de la república las medidas administrativas conducentes

al bien general del mismo departamento, formando para este efecto las ordenanzas respectivas que debe someter á la aprobación presidencial con audiencia del consejo de estado. Son pocas las corporaciones de esta naturaleza que tengan atribuciones más insignificantes. Y como los caudales de propios y arbitrios de que han dispuesto y disponen actualmente han sido y son, como dijimos, excesivamente reducidos, ha quedado en la ley hasta el aparato de la promoción y cuidado de intereses tan importantes como los enunciados, y en el olvido las obras en que hubieran podido manifestarse. El estado, en cambio, sin tener esa obligación directa de cuidar y promover, se ha creído en el caso de suministrar á los departamentos obras de todo género para satisfacer las necesidades que, á su juicio, ha conceptuado indispensables. Por este medio se puede casi asegurar que no hay escuelas de instrucción primaria, hospitales, hospicios, casas de expósitos, caminos, puentes, cuarteles, cañerías de agua potable, y demás construcciones de necesidad, utilidad y ornato en toda la república, que no se hayan hecho por cuenta del estado. Y por lo que hace á intereses de un orden puramente recreativo, intelectual ó moral, la experiencia de cincuenta años nos advierte que las atribuciones de cuidar y promover, aconsejar y proponer, que han tenido las municipalidades, no les han servido absolutamente para realizar nada duradero, cuando algo han realizado. Con decir que han sido incompetentes hasta para organizar las diversiones públicas, queda dicho el efecto desastroso de la nulidad de sus funciones. Es verdad que no tenemos para qué achacar á carencia de facultades este efecto, porque, como ya lo expusimos, la municipalidad nace y crece viciada por

defectos capitales; y son estos defectos los que, explotados por el engaño y por la acción gubernativa incansable en las luchas electorales, han desprestigiado al único órgano de descentralización que tenemos en nuestro sistema de gobierno. Durante los últimos años, el pueblo había dejado abdicar sin zozobra y paso á paso la administración truncada de las municipalidades en favor del estado, ó mejor del ejecutivo, de tal modo que habrían podido suprimirse sin que su falta hubiera causado perjuicios de consideración; pero en la sociedad suele curarse el mal por sí mismo, tiene la naturaleza fuerza suficiente para volver al equilibrio ó para buscarlo, la *vix medicatrix naturæ*, y es por esta razón que se escucha por todas partes la voz ahogada y harta de sufrimientos y de dictaduras que reclama imperiosamente la autonomía municipal.

*
* *

El primer paso dado en este sentido corresponde á las reformas que la ley de 12 de septiembre de 1887 introdujo en la de 1854, que rigió por más de treinta años á las municipalidades, inspirándolas exclusivamente en los propósitos y miras del intendente ó gobernador, su presidente constitucional. Como se comprende, estas reformas no han variado las causas generales que se apoyan en nuestra constitución, en nuestras costumbres, y en todos los demás factores principales de nuestra sociabilidad, que caracterizan, ahora como antes de ser implantadas, la esencia de nuestra vida municipal: han mejorado solamente la dirección de ciertos ramos del servicio local.

Reglamentando las atribuciones y deberes de las mu-

nicipalidades, la citada ley ha desenvuelto en sus detalles los preceptos de la constitución de que nos ocupamos. Son dignas de recordarse las atribuciones siguientes: acordar la creación de los empleos necesarios para los servicios de que está encargada, y fijar sus dotaciones ó emolumentos por dos tercios de los votantes; nombrar los empleados y destituirlos, en conformidad á la ley y á sus reglamentos; concederles licencia; contratar empréstitos para obras municipales de seguridad, salubridad, aseo, instrucción y fomento industrial; determinar las condiciones de su contratación y designar el fondo para el pago, debiendo tener el acuerdo el voto conforme de los dos tercios de los municipales en ejercicio y la aprobación del senado ó en su receso de la comisión conservadora; y acordar las obras públicas que hayan de construirse con fondos municipales, y aprobar los planos y presupuestos de ellas.

En lo relativo á la administración de los bienes y rentas de la comunidad, no puede la municipalidad enajenar ó gravar los bienes raíces que le pertenezcan sino en caso de necesidad ó utilidad reconocida y declarada por los tres cuartos de los municipales en ejercicio; ni adquirir propiedades para abrir calles, plazas ú otras obras análogas, ó dar ensanche ó comodidad á las que existan, ó para situar un establecimiento municipal destinado á un uso público especial, sin el acuerdo de los dos tercios de los municipales en ejercicio. El arrendamiento de los bienes inmuebles debe limitarlos hasta ocho años si son rústicos y hasta cinco si son urbanos, y los ramos de entradas hasta tres. Toda enagenación ó arrendamiento de bienes raíces, ramos de entradas y arbitrios, toda obra ó trabajo, cuyo importe pasare de quinientos pesos, y, en

general, todo contrato ó negocio sobre bienes municipales, debe hacerse en subasta pública, salvo que la naturaleza del contrato no lo permita.

Se prohíbe á la municipalidad acordar rebajas en los arrendamientos de propiedades y de ramos de entradas, alterar en perjuicio del municipio contrato alguno, remitir deudas, dispensar del cumplimiento de las obligaciones contraídas á su favor y aceptar herencias, legados ó donaciones sin beneficio de inventario. Se le prohíbe también contratar con el gobernador, subdelegado, municipales, procurador, secretario y tesorero de ella, ni con los ascendientes, descendientes ó colaterales de estos funcionarios hasta el tercer grado de parentesco inclusive. Para transar es preciso el voto de los dos tercios de los municipales en ejercicio.

La municipalidad aprueba anualmente el presupuesto de gastos que le prepara el gobernador ó subdelegado, y cada año examina la cuenta de inversión que le presenta el mismo. En el presupuesto de gastos debe consultar con preferencia los necesarios para la publicación de los presupuestos y cuenta de inversión, pago de contribuciones que graven los bienes comunales, y costo de conservación de éstos, recaudación de las rentas y contribuciones, y policía de seguridad, salubridad y aseo. Después de aprobados los presupuestos, para acordar nuevos gastos necesita designar al mismo tiempo el ramo de rentas ó contribuciones en que haya sobrante disponible ó el empréstito ya sancionado en donde deban tomarse en cuenta.

Para la satisfacción de sus múltiples atribuciones y deberes, hay sesiones ordinarias en los meses de marzo, junio, agosto y noviembre, en los días y horas acordadas,

y sesiones extraordinarias cuando el gobernador ó subdelegado, siempre que el servicio municipal lo exija, por sí ó á petición de tres municipales, cite á la corporación para tratar de los puntos que expresamente se indiquen. El *quorum* para celebrar sesión, es la mayoría de sus miembros en ejercicio. Durante el receso de la municipalidad funciona la comisión de alcaldes que se compone de los tres alcaldes y del primer regidor, y está encargada de representarla en los asuntos urgentes de su competencia que determina una ordenanza municipal.

*
* *

La innovación de mayor trascendencia de la ley de 1887 se refiere á la ejecución de los actos administrativos y resoluciones municipales que encomienda á los alcaldes, ó al gobernador ó subdelegado en conformidad á sus disposiciones. Es de la competencia del primer alcalde, y en su defecto de los que deban reemplazarlo, la administración del alumbrado público, de la pavimentación de las calles y plazas, del aseo y ornato de las ciudades, de los mercados, abastos y mataderos y de las diversiones públicas; y del gobernador ó subdelegado la de todos los ramos ó servicios municipales que no pertenecen al alcalde y la ejecución de las respectivas ordenanzas y acuerdos municipales. De una mirada se puede notar y comparar aquí la acción superior que corresponde al agente natural é inmediato del presidente de la república con la acción ínfima del agente municipal, y ver al mismo tiempo la reforma capital de la ley: se entrega al primer alcalde ó al que lo subroga la ejecución de los servicios locales mencionados. Pequeña

es la enmienda para nuestra civilización, y más pequeña aun para nuestros ardientes deseos de mejoramiento administrativo, sin embargo se ha avanzado, la primera palabra de generosidad ha salido de los labios del estado para fecundar el suelo gastado por las influencias demoralizadoras de la centralización: quiera la ventura de Chile que no tarde mucho la conversión de esa palabra y esa idea—ejecución—en el resorte motor de las atribuciones municipales usado por los verdaderos representantes de las localidades. Entre tanto, aun tratándose de servicios confiados á los alcaldes, ningún acuerdo ó resolución de la municipalidad que no sea observancia de las reglas establecidas, puede llevarse á efecto sin ponerse en noticia del gobernador ó subdelegado en su caso, quien tiene derecho para suspender su ejecución si encuentra que ella perjudica al orden público. Esta facultad debe ejercerse en el término de tres días, y si la municipalidad insiste por mayoría en la resolución observada, pasan los antecedentes al consejo de estado para que resuelva, permitiendo así el predominio del presidente de la república y de sus agentes. Y no es esto sólo, porque si considera el gobernador ó subdelegado que el alcalde ha invadido sus atribuciones, le provoca un conflicto que debe resolver provisionalmente el intendente de la provincia y en definitiva el mismo consejo de estado en el plazo de dos meses, asegurando también de esta manera el predominio gubernativo sobre la acción municipal. Este punto en extremo vulnerable ha sido, desde que rige la ley de que nos venimos ocupando, el único caballo de batalla de algunas autoridades administrativas, porque, aunque el alcalde tiene derecho de llamarlas al terreno de la legalidad cuando

califique que se violen sus atribuciones, usando de la facultad de provocar asimismo un conflicto semejante, no hay igualdad en su posición débil y en la posición del gobernador ó subdelegado, de manera que á este último ha correspondido lanzar el primer reto (1). Como el choque ha sobrevenido con cierta resonancia y como en verdad se ha creído ver en él trabada la lucha entre el autoritarismo gubernativo y la naciente autonomía municipal, en el congreso y en la prensa ha solido encomiarse como el signo de la bondad de la reforma. Cuando el análisis descubre, sin embargo, que sólo en seis departamentos de la república se ha producido, estamos en la necesidad de confesar que en más de setenta, incluyendo los territorios municipales, ha habido silencio y armonía, porque el alcalde ha sido el pupilo del gobernador ó subdelegado, es decir, su elegido; y todavía estamos en el deber de reconocer con noble franqueza que si esa elección oficial ha puesto felizmente la guarda de los intereses locales en manos de la probidad, en la abrumadora mayoría de los casos no se ha encontrado ni laboriosidad ni rectitud en los hombres designados para una tarea de tanta importancia local.

La postración de las municipalidades, no ha cesado por la participación del alcalde como ejecutor en los cinco servicios que citamos, esta es la realidad, si bien no puede desconocerse que han mejorado de condición. Hay causas generales, que ya expusimos, engendradoras de esta triste consecuencia; con todo, es justo añadir que la ley anduvo tímida y á tientas buscando la solución del pro-

(1) Ha habido conflictos de esta especie en Santiago, Valparaíso, Coelemu, Nacimiento, Mulchén y Freirina.

blema en la creación de un sólo funcionario encargado de una cantidad exorbitante de servicios, que verdaderamente es imposible culparle sin muy serias excusas y quien sabe si, en ciertos departamentos muy poblados, absolverle con toda equidad. Para salvar inconvenientes tan graves, ideó el recurso de facultar á la municipalidad para delegar con anuencia del alcalde en uno ó más de sus miembros la dirección é inspección, nó la ejecución, de algunos de los trabajos municipales referentes á las atribuciones del alcalde, en vez de romper resueltamente con el sistema unitario y centralizador, y llamar para cada uno de los cinco servicios municipales, á lo menos, á otros tantos individuos de la corporación con derechos y obligaciones propios.

*
* *

Uno de los grandes escollos que dificulta el progreso de la vida municipal, es la falta de recursos con qué poder subvenir á sus necesidades. Por la constitución política la municipalidad puede hacer el repartimiento de las contribuciones que hubiesen cabido al territorio municipal, y la misma constitución y la ley la autorizan para proponer la creación de otras nuevas y la suspensión ó modificación de las que se cobraren; pero en la práctica el gobierno central las ha dejado en la miseria, habiendo podido dejar un máximun de imposición á fin de que en cada departamento, de esa manera indirecta, las contribuciones hubieran sido regladas por los directamente interesados, y aumentadas ó disminuidas según las exigencias del servicio local. Las contribuciones vigentes en la actualidad son: la de policía rural, la de sereno y alum-

brado, la de diversiones públicas, la de patentes de carruajes, la de matadero y carnes muertas, la de pasaje de ríos y pontazgo, la de mercados y puestos de abastos, la de amparo de minas, la de patentes industriales y profesionales, recientemente convertida de fiscal en municipal, privilegio de lanchas cisternas en Valparaíso, derechos de exportación de maderas por los puertos de Ancud y de Valdivia, derechos de lanchas en Constitución, derecho de lastre en el puerto de Coquimbo, de aguas en Copiapó, de andamios en Santiago, de andamios en Valparaíso, de corrales en la feria de Chillán, de salinas en Vichuquén, de muelle en Valdivia, de diques en Llanquihue, de mojonazgo y sisa y comprobación del fiel ejecutor en la provincia de Tarapacá, y de licencias industriales, de mojonazgo y sisa, de peaje y de comprobación de pesos y medidas é inspección de líquidos en la provincia de Tacna. Además de las entradas que rinden estas contribuciones, que no son proporcionales á ninguna base fija, deben agregarse las de propios que poseen algunas municipalidades. En Santiago, departamento *sui generis* por ser el domicilio, si se nos permite la palabra, de la centralización, en Valparaíso, Talca, Chillán, Iquique y Concepción, los propios, cuya formación y mantenimiento ha costado crecidas deudas, suministran pequeñas utilidades á las municipalidades; y por lo que respecta á los bienes que pertenecen á las corporaciones de los demás departamentos, no hay para qué preocuparse de los intereses que producen, tan reducidos aparecen. Dada esta pobreza general, el Estado ha debido llevar su munificencia á los departamentos á costa de las candidaturas oficiales. ¿De qué sirven, preguntamos ahora, las atribuciones decorativas que la constitución y la ley han dado á las mu-

nicipalidades, y aun las que puedan darles en lo sucesivo, si forzosamente tienen que ser letra muerta ante la penuria y miseria en que languidecen? Hermosa perspectiva ofrece á primera vista el lujoso cuadro de deberes y atribuciones municipales; hay campo inmenso para promover, cuidar y adelantar los infinitos objetos en que puede ejercerse la actividad humana; mientras tanto, à medida que nos sentimos más civilizados, hallamos la vida municipal más lastimosamente contrahecha, deficiente y ridícula; basta comparar las cifras: á setenta millones de ingresos fiscales corresponden cinco millones y medio de ingresos municipales, comprendiendo las contribuciones municipales, las rentas de propios y los auxilios fijos del estado, sin olvidar que se computa en esa cantidad la novísima entrada de las patentes profesionales é industriales. Si se deducen los ingresos de los departamentos de Tarapacá, Valparaíso y Santiago que sumaron en 1888, 3.320,394 pesos, resulta que con poquísimos más de 2.000,000 de pesos viven setenta y ocho departamentos y territorios municipales, esto es, la inmensa mayoría de habitantes del país. El estado, en sus ansias de mando, les proporciona en el presupuesto vigente, que es económico al lado del de 1888, 7.184,625 pesos en atenciones referentes á la beneficencia pública, vacuna, agua potable, escuelas primarias, agrícolas y de minería, caminos y vías fluviales, policía y subvenciones á cuerpos de bomberos. ¿No es cierto que en Chile el poder centralizador es todo y el poder descentralizador nada? El cuadro siguiente es la prueba de esta verdad.

Departamentos y territorios municipales	Población	Entradas municipales y auxilios fiscales en 1888	Costo de la administración de intendentes y gobernadores
Magallanes.	2,085		
Ancud.	24,527	\$ 12,170	\$ 15,640
Castro.	35,020	4,273	
Quinchao.	13,873	1,965	
Llanquihue.	15,690	21,545	} 15,620
Carelmapu.	20,895	1,682	
Osorno.	26,223	22,000	
Valdivia.	23,531	27,000	} 12,160
Unión.	18,456	3,625	
Angol.	81,767	25,214	} 16,320
Traiguén.		30,097	
Collipulli.		27,820	
Temuco.	18,400	19,950	} 14,460
Imperial.		12,931	
Laja.	51,354	33,604	} 15,920
Nacimiento.	16,999	Sin presupuesto	
Mulchén.	33,424	16,555	
Lebu.	18,004	15,044	} 15,220
Cañete.	30,144	7,090	
Arauco.	27,077	12,250	
Concepción.	40,302	122,528	} 30,900
Lautaro.	32,004	16,056	
Talcahuano.	6,716	23,916	
Rere.	46,355	5,452	
Puchacai.	24,137	4,435	
Coelemu.	32,945	Sin presupuesto	
Chillán.	60,767	84,680	
Yungay.	30,446	5,593	} 20,880
Bulnes.	18,473	7,700	
San Carlos.	40,185	17,590	
Cauquenes.	45,950	24,970	} 17,420
Itata.	46,000	11,876	
Constitución.	32,195	14,471	

Departamentos y territorios municipales	Población	Entradas municipales y auxilios fiscales en 1888	Costo de la administración de intendentes y gobernadores
Linares.	45,007	\$ 18,551	\$ 17,020.
Parral.	31,695	11,700	
Loncomilla.	33,950	8,743	
Talca.	70,036	135,020	} 18,220
Curepto.	31,315	5,480	
Lontué.	32,121	10,376	
Curicó.	58,402	61,300	} 12,560
Vichuquén.	41,600	8,177	
San Fernando.	79,742	29,698	} 13,160
Caupolicán.	75,945	28,500	
Rancagua.	35,315	26,537	} 15,620
Cachapoal.	21,693	6,889	
Maipo.	30,633	9,160	
Santiago.	236,870	1,841,268	} 23,640
Victoria.	38,170	20,500	
Melipilla.	54,713	15,443	
Valparaíso.	115,147	1,072,066	} 30,300
Casablanca.	14,406	5,420	
Limache.	25,030	17,612	
Quillota.	48,737	44,318	
San Felipe.	34,314	50,100	} 26,080
Andes.	33,691	35,649	
Putendo.	29,975	8,648	
Ligua.	14,101	6,380	
Petorca.	32,044	5,690	
Serena.	36,772	100,906	} 34,120
Illapel.	31,863	12,628	
Combarbalá.	15,158	4,905	
Ovalle.	60,719	35,400	
Coquimbo.	16,065	41,850	
Elqui.	15,767	8,340	
Copiapó.	29,705	126,230	} 32,300
Chañaral.	5,558	24,600	
Taltal.	12,423	40,740	
Freirina.	13,434	18,700	
Vallenar.	15,446	23,250	

Departamentos y territorios municipales	Población	Entradas municipales y auxilios fiscales en 1888	Costo de la administración de intendentes y gobernadores
Antofagasta.	16,549	\$ 56,160	\$ 35,760
Tocopilla.	4,664	14,227	
Tarapacá.	33,051	407,030	} 42,280
Pisagua.	12,035	123,940	
Tacna.	20,305	139,159	} 24,060
Arica.	9,208	41,530	
			Sueldos de subdelegados
Caldera.		19,334	\$ 1,500
Lota.		16,025	
Viña del Mar.		28,157	1,500
Calama.		14,892	
Caracoles.		20,148	2,000
San Luis.		2,672	
Quilpué.		5,218	
Maulín.		2,295	

NOTA.—El último censo tomó la población del territorio de Angol que apuntamos en globo refiriéndola á los actuales departamentos de Angol, Collipulli, Traiguén y Temuco, aunque no coincidan los límites de dicho territorio exactamente con los de estos departamentos.

Se ha despreciado las fracciones de centavos en las columnas de entradas municipales.

VIII

LOS PAÍSES MÁS LIBRES (1)

Todo lo que hemos expuesto en los capítulos precedentes nos pone en situación, antes de tratar de las mejoras que convendrían á nuestro régimen, de examinar,

(1) Hemos seguido en este capítulo, en parte casi á la letra, á M. Ferrand en su libro *Les pays libres*, y á Laboulaye en su *Histoire du États Unis*. Las otras autoridades se citan.

tan lacónicamente como sea posible, las instituciones de los países más adelantados de Europa y de América, á fin de manifestar, nó que Chile adopte modelo de ninguna especie, sino que la libertad de estos países se ha conquistado, á la par que con el sistema electivo y las franquicias parlamentarias, fundamentalmente, con la separación de los intereses generales de los intereses locales, dejando, con más ó menos latitud, al estado los primeros y reservando siempre al pueblo los segundos. En tales países, por diferentes que sean su forma de gobierno y su situación geográfica, al príncipe ó presidente, al parlamento y á las demás autoridades centrales, corresponde conocer ordinariamente de la confección y de la ejecución de las leyes, del ejército y la marina, de las relaciones internacionales, de la justicia y de las finanzas; entre tanto, la comuna, el cantón, el departamento, la provincia, reglan sus propios negocios, nombran sus consejos, sus magistrados y sus empleados, disponen de sus recursos, en una palabra, proveen a todas las necesidades que no tienen un carácter de generalidad. Así, existe una centralización política, más feliz ó más desgraciada, que mantiene las leyes, el orden financiero, la independencia en el exterior y la paz en el interior; y existe una descentralización especialmente administrativa que asegura el desenvolvimiento del individuo y de la comunidad.

*
* *

Desde los siglos más remotos aparece la Inglaterra, usando de las costumbres traídas por los sajones, con un parlamento que vota el impuesto, comunes que se administran por sí mismos y el jury civil y criminal: un apar-

to de gobierno restrictivo de las facultades del estado y liberal para los poderes locales y el individuo. La revolución de 1688 afianzó estas bases indispensables de todo edificio constitucional. Desde entónces, las instituciones inglesas han perseguido constantemente con firmeza este objeto principal: que el parlamento y el poder ejecutivo tengan, en su esfera, una autoridad y una fuerza incontestadas, pero que á su vez y en la suya el individuo sea muy libre, muy ocupado de la cosa pública y muy responsable. El parlamento legisla, fiscaliza y dirige; los ministros escogidos por la corona expiden los negocios del estado y hacen observar las leyes: toca al individuo ó individuos reunidos en asambleas de *Vestry*, en consejos municipales, en comisiones ú oficinas, en justicias de paz, en jury civiles y criminales, en asociaciones diversas que funcionan en la parroquia ó en la unión de parroquias, en el burgo, en la metrópoli, ó en el condado, administrar todos los intereses locales: la instrucción y el culto, los trabajos públicos, la asistencia de los pobres, hacer en gran parte la justicia y presidir á la policía.

Esta organización, á consecuencia de las últimas leyes electorales y de la riqueza particular especialmente, ha permitido que ciertos negocios públicos hayan caído en poder de personas que han sabido desprestigiarla ante la opinión superficial é irreflexiva, y de ello han tomado nota algunas sociedades y partidos para solicitar la centralización de la justicia, de la policía, de la instrucción primaria, y de otros ramos del servicio público que tienen un carácter de verdadera generalidad, por lo que se ve que hay motivos aparentes de fundamento; más la opinión ilustrada y sensata ha opuesto siempre un dique poderoso á la propagación de esas doctrinas disolventes.

Hace pocos años exclamaba Mr. Gladstone: «Si quisiera suscitar una revolución en Inglaterra, reclamaría desde luego la centralización administrativa. El día en que la responsabilidad de todo lo malo que se hiciera en un punto cualquiera del reino subiese hasta el gobierno, se produciría un descontento general y un peso de impopularidad que arrastraría pronto á los abismos el trono y todas nuestras instituciones. Tengo la convicción más profunda que la tranquilidad de este país depende del número crecidísimo de personas que toman parte, hasta en la más humilde parroquia, en la administración de los negocios, y que es á los magistrados locales, á los jurados, á los miembros de los comités y de las comisiones para los pobres, para la pavimentación, para el alumbrado, para las contribuciones, para la salubridad, etc., á quienes debemos continuar pidiendo la paz y la buena administración interiores . . . El éxito maravilloso de la raza anglo-sajona, en Europa y en el mundo entero, tiene por causa original, esta condición propia del *self-governement*, que impone á cada uno deberes, labores y responsabilidades públicas.»

*
* *

Bajo la forma republicana y federativa, los norte-americanos practican esencialmente este mismo sistema de gobierno. Las autoridades de la Unión y las de los estados reglan los intereses generales y ejercen la dirección superior del país, mientras que la administración y cuanto tiene atingencia con los negocios locales queda exclusivamente al cuidado de las comunidades, los condados y sus habitantes.

Según sus leyes constitucionales, un presidente elegido por cuatro años representa á la Unión en el interior y en el exterior, ejerce el poder ejecutivo, nombra solo ó con la aprobación del senado, en ciertos casos, á los ministros, á los magistrados de la corte suprema, á los oficiales y agentes federales; convoca á ambas cámaras del congreso, da fuerza de ley á sus resoluciones y dispone aún de un veto suspensivo. El congreso formado del senado y de la cámara de los representantes, vota las leyes, establece los impuestos, dicta decretos y ordenanzas, vigila la fuerza armada y declara la guerra. La corte suprema de justicia decide las cuestiones de derecho constitucional, declarando en cada caso particular si las leyes ó las decisiones de cualquiera especie de autoridades conculcan algún derecho ó arrebatan alguna garantía asegurados por la constitución, y falla diversas clases de litigios directamente ó en grado de apelación. Fuera de la Unión, en cada estado, una legislatura, un gobernador, cortes de distrito y cortes de circuito, desempeñan poco más menos ó menos las mismas funciones en lo que atañe á los intereses generales del mismo estado: sus leyes, su orden interior, sus finanzas, sus trabajos de utilidad general. Pero son los individuos por sí ó por órgano de sus elegidos quienes, en las agrupaciones de todo género en que viven, administran soberanamente sus propios negocios. Hé aquí los principios que rigen este gobierno local según la autoridad de John F. Dillon, autor de "La ley de las corporaciones municipales."

"En general todos los distritos municipales, ciudades y condados americanos son corporaciones públicas, con más ó menos derechos.

«La legislatura las crea y las dota, por lo común, con poder para legislar, decidir y moderar sobre materias locales, y de orden inferior de sus respectivas circunscripciones. El número y libertad de acción de estas organizaciones locales, por cuyo medio se confiere poder político á los ciudadanos de las diferentes subdivisiones territoriales de un estado, los cuales tienen derecho de voto y de voz activa en sus asuntos domésticos, constituyen una parte notable de nuestro libre sistema de gobierno. Así, generalmente, cada distrito de caminos, cada distrito escolar, cada distrito municipal, tiene gobierno propio é independiente, en lo que concierne á los intereses de su localidad.

«La libertad electoral, en estas repúblicas locales, no es, como hasta hace poco en Inglaterra, en iguales circunstancias, un privilegio sancionado por el uso ó la costumbre, ó limitado á clases determinadas, sino un derecho universal y uniforme, inherente á todos los ciudadanos varones adultos. Tampoco tropieza en su desarrollo con los viejos *zaroums*, ni con los *burgos*, ni con la necesidad de ser propietario para sufragar. El efecto de la prudente previsión de constituir en cuerpos políticos las ciudades municipales, las simples ciudades y los distritos del país, ha sido de lo más feliz.

«La importancia de nuestro sistema de instituciones municipales, puede observarse comparando la condición política del pueblo de los Estados Unidos con el de la Francia moderna, que se presta muy bien á ser ejemplo de lo que es un gobierno sin libertad municipal.

«Francia es un gobierno esencialmente centralizador. El estado es allí todo: el pueblo nada... El poder central lo preside y reglamenta todo. Interviene en las di-

versiones populares, construye caminos y puentes, hace mejoras internas, encierra al comercio en un círculo estrecho, é inspecciona las manufacturas. Vamos á contemplar los efectos de este sistema: desenvolved en el mas ligero grado las facultades mentales de un francés y lo veréis correr á una ciudad con la certeza con que las limaduras de acero vuelan hacia el iman de todos los ángulos de Francia; los hombres de mayor energía é iniciativa pugnan con todo lo que puede detenerlos para lanzarse en el mundo de París. Ahí todo su anhelo es llegar á ser grandes funcionarios. En cada uno de los ochenta y cuatro departamentos, hombres de menos espíritu é influencia, se dirigen á la capital de la provincia. Todos los que tienen ó creen tener cabeza sobre sus hombros, hacen de la ciudad un palenque para lidiar por un empleo que solo el gobierno les puede otorgar.

«Por esta pendiente todos los bríos, los recursos y el saber del país, llegan á sepultarse en las ciudades, dejando tras sí un vasto desierto intelectual.

«Tales son las destructoras consecuencias del despotismo de la centralización. ¡Cuán diversos son los frutos del sistema libre de los Estados Unidos, donde cada corporación local elige sus empleados; cada distrito de caminos, distrito escolar, aldea, ciudad, ciudad municipal y condado administra sus propios negocios por el pueblo y para el pueblo!

«Á las circunscripciones civiles territoriales, erigidas en corporaciones con poderes definidos de administración local, y á la amplitud del derecho de elegir los empleados, . . . se deben esa familiaridad con los negocios públicos, ese amor á la libertad y ese miramiento por los derechos privados y á la propiedad, que son caracteris-

ticos del mejor gobierno en Europa, la Gran Bretaña, y del mejor en América, los Estados Unidos.»

Las corporaciones municipales de la Nueva Inglaterra que comprende los estados de Massachusetts, Maine, Rhode Island, New Hampshire y Connecticut, en mérito de su desarrollo y de la importancia especial que la cultura de sus habitantes les ha dado, merecen recordarse como el verdadero modelo que existe hoy día de la democracia. El municipio ó *township* es una república independiente, de dos á cuatro mil habitantes ordinariamente, que se maneja por medio de magistrados de su elección en todo lo que no sea la ejecución pura y simple de las leyes del estado que es preciso acatar y respetar. Todos los años, en el mes de mayo, encarga á un cierto número de funcionarios llamados los *select men* de ejecutar sus resoluciones. Si durante el año ocurre la necesidad de tomar una medida importante, estos *select men* convocan y hacen deliberar á los habitantes. Junto con los *select men*, la asamblea nombra una multitud de funcionarios municipales; unos reparten el impuesto, otros lo recaudan (estos mismos perciben las contribuciones del estado), un oficial hace la policía, otro lleva el registro civil y las actas de las deliberaciones y otro sirve de tesorero para guardar los fondos del municipio. Estos cargos, algunos de los cuales son retribuidos y de los que no pueden excusarse los ciudadanos, alcanzan hasta el número de diecinueve. Todavía hay otra multitud de comisarios que velan por los pobres, visitan las escuelas, inspeccionan los caminos y canales, vigilan los pesos y medidas, etc., sin hablar del *jury* ni de la milicia que ocupan á un crecido número de personas. De esta manera el gobierno interior de estos *township* es el de

una democracia pura, y no representativa, es decir, que para todas las decisiones principales, la totalidad de los habitantes capaces reunidos en asamblea resuelve lo que estiman conveniente para su felicidad. La municipalidad americana, que no tiene consejo municipal, está por esto recargada de un trabajo que en otros países se considera en gran parte como del resorte del estado. Y para llevarlo á buen término goza de una envidiable libertad: compra, vende, toma en préstamo, litiga y transige sin que el estado tenga que mezclarse en nada: que se enriquezca ó que se arruine, es su negocio.

Como puede imaginarse, la organización precedente no surtiría todos sus efectos en los grandes municipios que tienen por recinto las grandes ciudades. En ellos, por una excepción que debe autorizar una ley, se elige un consejo municipal y un alcalde que reemplazan á la comunidad toda de los *township* constituida en asamblea.

Falta aún que señalar la administración del condado. «El condado americano tiene mucha analogía con el distrito de Francia. Se le ha trazado, como á este último, una circunscripción arbitraria; forma un cuerpo cuyas diferentes partes no tienen círculos necesarios, y al cual no las unen ni afección, ni recuerdo, ni comunidad de existencia. Se ha creado por un interés puramente administrativo.

«La comuna tenía una extensión demasiado restringida para que pudiese encerrarse en ella la administración de la justicia. El condado forma entonces el primer centro judicial. Cada condado tiene una corte de justicia, un *sherif* para ejecutar las sentencias de los tribunales, una prisión que debe contener los criminales.

«Hay necesidades que se sienten de una manera más

ó menos igual por todas las comunas del condado; era natural que una autoridad central estuviese encargada de proveer a su satisfacción. En Massachusetts, esta autoridad reside en manos de un cierto número de magistrados que designa el gobernador del Estado de acuerdo con su consejo (que es un cuerpo electivo).

«Los administradores del condado tienen un poder limitado y excepcional, que se aplica sólo á un pequeño número de casos previstos de antemano. El estado y la comuna bastan para la marcha ordinaria de las cosas. Estos administradores no hacen más que preparar el presupuesto del condado, la legislatura lo vota. No hay asamblea que represente directa ó indirectamente al condado. El condado no tiene entonces, á decir verdad, existencia política» (1).

La cantidad de gestiones que corresponde en Estados Unidos á las localidades y que han menester del concurso siempre renovado de los ciudadanos, afianza la libertad sobre bases incommovibles. Con razón el mismo Tocqueville, en el libro que citamos, ha podido expresar los mismos conceptos de Mr. Dillon, calificando esta iniciación universal y permanente del país en los negocios públicos. «El habitante de la Nueva Inglaterra se une á su comuna, porque ella es fuerte é independiente; se interesa por ella, porque concurre á dirigirla; la ama, porque no tiene de qué quejarse de su suerte: pone en ella su ambición y su porvenir; se mezcla en cada uno de los incidentes de la vida comunal: en esta esfera restringida que está á su alcance se ensaya en el gobierno

(1) A. TOCQUEVILLE. *De la démocratie en Amérique*, tomo I, página 82.

de la sociedad; se habitúa á las formas sin las cuales no procede la libertad sino por revoluciones, se penetra de su espíritu, adquiere gusto por el orden, comprende la armonía de los poderes y reúne en fin ideas claras y precisas sobre la naturaleza de sus deberes, así como sobre la extensión de sus derechos (1).

* * *

La libertad municipal, la descentralización completa que existe en Estados Unidos en donde no se sabe el significado que en Chile y en Francia damos á la palabra administración, no encuentra su desenvolvimiento ni su espíritu eminentemente republicano en las naciones del continente europeo; en estas naciones, sin embargo, habría sido insostenible la vida de una civilización adelantada sin el establecimiento de un régimen descentralizador con más ó menos variantes según su situación política y social. Aun más, bajo gobiernos despóticos se ha creído que sin la descentralización administrativa el poder político sería objeto de amenazas, conspiraciones y ataques que de no ponerlo en peligro lo harían fracasar en su dominación. Reuniremos en brevísimas palabras estos diversos regímenes.

La Suiza está inspirada en ideas de libertad. En la mayor parte de los cantones, la asamblea compuesta de todos los miembros de la comuna, de ordinario la generalidad de los habitantes, escoge el comité ejecutivo, vota el impuesto local, regla los asuntos usuales, asegura la instrucción pública, el culto, la asistencia pública, etc.

(1) TOCQUEVILLE, *Obra citada*, tomo I, página 81.

En donde la comuna está representada por un consejo municipal y por una delegación administrativa, la esfera de acción de estos órganos no es menos lata y expedita. Las autoridades cantonales y federales tienen atribuciones para dictar y hacer ejecutar las leyes que conciernen á los intereses del interior ó del exterior del cantón ó del estado, pero nó para entender en los intereses exclusivos de las comunidades. Con justicia se ha considerado á los suizos como á uno de los pueblos mejor gobernados de la tierra

En Bélgica se nota ya la influencia de la monarquía, de la organización social y de las tradiciones. Recién emancipada, su congreso nacional y el previsor rey Leopoldo I se guardaron muy bien de imitar el sistema de gobierno y de administración de la Francia que había adquirido sobre ella un ascendiente tan considerable. Su constitución de 17 de febrero de 1831, estableció en estos términos las relaciones del estado con las provincias y comunas.

«Las instituciones provinciales y comunales serán determinadas por las leyes;

«Estas leyes consagrarán la aplicación de los principios siguientes:

«1.º La elección directa, salvo las excepciones que puedan admitirse con respecto a los jefes de las administraciones comunales, y de los comisarios del gobierno cerca de los consejos provinciales;

«2.º La atribución á los consejos provinciales y comunales de todo lo que es de interés provincial y comunal; sin perjuicio de la aprobación de sus actos, en los casos y en la forma fijados por las leyes;

«3.º La publicidad de las sesiones de los consejos

provinciales y comunales, en los límites establecidos por las leyes;

«4.º La publicidad de los presupuestos y de las cuentas;

«5.º La intervención del rey y del poder legislativo para impedir que los consejos provinciales i comunales excedan sus atribuciones y lastimen el interés general.»

Estos principios que aparecen restrictivos de las libertades municipales en cuanto el estado se reserva su tutela, se han incorporado en diversas leyes en un sentido que hace honor á los propósitos sanos que se tuvieron en vista al dictarlos y á los progresos políticos alcanzados de 1831 al presente. Dichas leyes, de 1872, 1874 i 1881 las últimas, han investido á los electores, los habitantes, del derecho de formar por sí mismos sus poderes locales (los consejos provinciales y los consejos comunales), y á estos poderes á su vez del derecho de administrar la comuna y la provincia, de dictar los reglamentos, nombrar los empleados, deliberar y obrar. Se puede afirmar que á esta organización debe Bélgica el discernimiento, el espíritu práctico, la aptitud para contenerse y para gobernarse que le ha dado un nombre distinguido entre los países adelantados.

Los reformadores verdaderos de la Prusia, de principios de este siglo, concretaron sus más enérgicos esfuerzos á dotar al mutilado reino de Federico Guillermo III, de un extenso gobierno administrativo local. Guillermo de Humboldt pedía que conservase el poder central las prerrogativas que le eran indispensables, «á fin de que los súbditos pudieran encontrar, en la comuna y en la provincia, continuas ocasiones de colaborar con el soberano y de practicar de una manera efectiva el civis-

mo y el patriotismo.» Stein, poseído de iguales preocupaciones, escribía al rey en 1807: «Cuando un pueblo ha llegado á cierto grado de civilización, importa esencialmente dirigir su atención y sus esfuerzos hacia los intereses de la patria, de la provincia, de la comuna. Desde que vos le acordárais una verdadera participación en sus negocios, se producirán en todos sus rangos las más benéficas manifestaciones de espíritu público y de dedicación. Pero si, al contrario, le negáis esta participación, veréis surgir y propagarse descontentos y conspiraciones subversivas que saldrán á luz tarde ó temprano y que habrá que reprimir por la fuerza; veréis á las clases obreras y á las clases medias aspirar únicamente á los goces materiales, y á las clases elevadas degenerar y perderse en la ociosidad... La vida pública favorece mucho más el desenvolvimiento nacional que la instrucción misma...» Altenstein se hacía intérprete de semejantes exhortaciones. Su máxima favorita era «Que una nación vencida y deshecha puede todavía pretender el primer rango, si trabaja y consigue, más que las otras, perfeccionar al individuo.» Harmsberg instaba á la corte y á los ministros de instituir las libertades municipales, de establecer dietas y aun estados generales. De estas vistas tan nuevas como justas, comunes á todos los consejeros de Federico Guillermo III, nacieron las reformas que elevaron á la Prusia actual y con ella al imperio alemán. Desde esa época se convirtieron las ciudades en centros de administración y se les concedió la facultad de ventilar sus propios negocios. Leyes sucesivas han mejorado notablemente después estos primeros arreglos. La de 13 de diciembre de 1872 descentralizó la administración de las

comunas rurales, del bailío y del distrito, y la de 29 de junio de 1875 la de la provincia. Las dietas provinciales tuvieron el derecho de intervenir soberanamente en todos los intereses propios de la circunscripción y aun de nombrar un director, un agente general (landsdirektor) así como una comisión permanente (provinzialansschuss) que, en su ausencia, ejecutan las decisiones tomadas y preparan las que sea preciso introducir, expiden los asuntos diarios, eligen á los funcionarios y empleados, etc. El representante del estado (oberpræsident) y su consejo (provinziabrath) administran los intereses del Estado en la provincia. No ha cesado con esto el movimiento progresista. Una ley de 1875 ha trasladado del presupuesto nacional á los presupuestos de las comunas y demás circunscripciones territoriales, los recursos referentes á los objetos de sus gestiones; y otra de 1880 ha concluido por uniformar un régimen cuya aplicación se había hecho por partes en la monarquía, añadiéndole mejoras de detalle.

Adoptando medidas conciliables con los principios y las tendencias políticas que imperan en Holanda, Italia, Austria y Hungría, se ha separado, á lo menos en estos países, los intereses políticos de los administrativos. Creemos que las observaciones que hemos dedicado á Bélgica y á Alemania, explicando á la ligera su régimen descentralizador, pueden aplicarse á los citados países. Lo que es digno de observarse en todos ellos es la uniformidad de ese régimen, lo que revela la necesidad de su funcionamiento, habiendo podido notarse, como en Prusia, que la reforma política ha quedado abandonada, sin que el pueblo la hubiera recordado desde que tuvo participación eficaz en la vida municipal. Hasta Rusia,

por los úkases de 13 de enero de 1864, 19 de febrero de 1861 y 28 de junio de 1870, ha gozado de cierta autonomía en la administración de sus comunas rurales y ciudades que bajo algunos respectos es muy superior á la que tenemos en Chile.

IX

MEJORAS SENTIDAS

Con mucha exactitud juzga M.^r H. Spencer en su notabilísima obra *Introducción á la ciencia social* que hay dos estados mentales coexistentes y que, sin embargo, se excluyen. Uno dice: cuanto más se estudia la historia, más claro se ve que el hombre ha sido siempre el mismo en todo tiempo. Y el otro: nada más fácil como cambiar la naturaleza humana, de que los partidos políticos son encarnación viva. Á su juicio, las especulaciones sociológicas se resentirán entre tanto no se comprenda la inexactitud de ambas fórmulas y su reemplazo por ésta: "La naturaleza humana es modificable al infinito: no puede empero modificarse más que de una manera lenta y progresiva."

Involuntariamente ha venido á nuestra memoria el recuerdo de esta sensata opinión cuando, consultando á nuestra conciencia, nos hemos preguntado por "la mejor manera de hacer práctica entre nosotros" la descentralización. Los males que trae el ejercicio inmoderado y abusivo de la centralización política y la centralización administrativa, particularmente en Chile, son, no para enumerarse, sino para deducirlos en cada caso concreto que se presente al análisis. Ahí está nuestro estado po-

lítico y social: la omnipotencia del presidente de la república y la omnipotencia de la ley, el servicio público entero, la burocracia, y dominando nuestras concepciones, la idealización del Estado. No son males que en conjunto una ley pudiera destruirlos, porque eso importaría la modificación de nuestra naturaleza. Han penetrado en nuestro organismo legal muchísimo menos todavía que en nuestro organismo social, y por esta razón personas muy bien intencionadas, educadas por las influencias del sistema, no se dan cuenta cabal de las principales causas que han originado esos males. Las ventajas de la descentralización como conviene á nuestro país, en igual forma, no pueden tampoco enumerarse, sino deducirse de los hechos, de la historia de los países más libres, de los mismos principios que rigen la sociedad que especializa en sus progresos los elementos de vida que alimenta en su seno. Por eso, en presencia del arduo problema de indicar los medios prácticos de descentralizar el gobierno político y administrativo en Chile, hemos creído que la cuestión debía alejarse de todo programa, de toda teoría extraña á nosotros mismos, y radicarse, por el contrario, en el examen de nuestro modo de ser que ha hecho de nosotros lo que somos.

En las páginas precedentes hemos pasado revista á los factores que han entrado en la composición de nuestra sociabilidad, y á su desarrollo á través del tiempo, dando como resultado el aparato gubernativo que tenemos y las creencias, que raras veces encuentran una correspondencia exacta en las leyes, que lo sostienen. En ese cuadro, sobre todo durante el régimen á que hemos dado el nombre de republicano, resplandece con luz siniestra la dictadura entronizada en el poder y su

mejor apoyo, su baluarte y su instrumento, la centralización de todos los intereses públicos y de muchos intereses privados, ejercida por una gerarquía de funcionarios y de empleados que disponen de una fuerza tremenda de intervención en la sociedad. ¿Qué han hecho nuestras mejores leyes, de preferencia las de elecciones, para asestar golpes de muerte al malestar profundo que se sentía por todas partes? Lo que M.^r Lanfrey descubría que habían hecho uniformemente para conseguir los mismos fines las leyes más importantes de Francia: «la centralización en la base y la libertad en la cima.» De aquí ha provenido que desencantados de nuestras reformas hemos buscado remedio en otras reformas, hasta que la desilusión ha doblegado los caracteres y erigido en axioma la convicción de que no hay voluntad superior á la del presidente de la república. Para contestar á esos excépticos necesitamos interrogarlos. «¿Os habéis preguntado alguna vez lo que es la libertad política, y cómo se puede darla á un pueblo? ¿Es algo de exterior, de absoluto, como una verdad matemática, que se transporta de Francia á China sin que pierda nada de su valor? ¿Basta demostrar la utilidad de una forma política para que en el mismo instante esta forma sea recibida universalmente i sin resistencia? ¿La libertad no será, al contrario, el resultado de ciertos hábitos, de ciertas necesidades que no se puede comunicar á un pueblo sino por grados, y no será preciso de cuidados infinitos para apropiarla á la nación, al siglo, al clima en que debe gozar de ella? Toda la ciencia, toda la política se divide entre estas dos escuelas: la escuela de lo absoluto ó la escuela filosófica, la escuela de la experiencia ó la escuela histórica. Si la primera tiene razón, si la libertad

es una verdad matemática, un absoluto, basta transportar á Francia la constitución de Inglaterra ó la de los Estados Unidos para hacer de nosotros (los franceses) al instante hombres tan libres, tan acostumbrados al gobierno de la nación por sí misma como pueden serlo, después de siglos de experiencia, los ingleses ó los americanos. Con las instituciones de Licurgo se haría de nosotros espartanos, y el redactor de la constitución de 1793, Hérault de Sèchelles, tenía razón de pedir á la biblioteca las leyes de Minos para dotar de ellas á la Francia; ¿un problema de Euclides no pertenece á todo el género humano? Si al contrario la libertad no resulta de una carta, sino de las costumbres, de las ideas, de los hábitos de un pueblo; si no se la decreta por un artículo de ley; si el tiempo es uno de sus elementos necesarios y si su aprendizaje no se hace en un día, ¿quien no ve que las constituciones, las cartas, las leyes escritas no tienen valor sino para el pueblo que rigen, y por el sople que las anima y las vivifica?» (1).

En efecto, si las formas políticas no son indiferentes, no tienen en sí una utilidad relativa sino en relación con el país que se vale de ellas. Adoptando las mejores conquistas alcanzadas por los países más libres, veríamos en Chile imperar más ó menos en iguales condiciones el absolutismo presidencial y el absolutismo de la ley, descansando en los tipos secundarios de centralización, en la burocracia y en nuestras costumbres é ideas que idealizan al estado. Es preciso convencerse, pues, y decir á los excépticos que hay medios de conseguir y asegurar el goce de nuestros derechos, pero de una ma-

(1) E. LABOULAYE. *Obra citada*, t. I, pág. 211.

nera lenta y progresiva; que antes que copiar á las naciones modelos es preferible desenvolver los gérmenes y los elementos de libertad que poseemos; y que mientras más estudiemos nuestra propia naturaleza tendremos consuelo para soportar nuestras imperfecciones, esperanza de triunfar de ellas por grados sucesivos y más que todo certidumbre de elegir la vía mas corta y fácil de perfeccionar nuestra organización política y social.

*
* *

Estamos en el caso por consiguiente, nó de divagar, de examinar nuestras mejoras sentidas para ver hasta qué punto, actualmente, podemos descentralizar el poder político y administrativo en nuestro país.

La descentralización política no tiene para nosotros, y estamos seguros que también para el autor del certámen del tema sobre que escribimos, la significación del régimen federal. Este régimen, que sin duda es la etapa superior del gobierno político, para nosotros ha sido rotundamente condenado por el partido de ideas más avanzadas (1). En su contra obstan las mismas objeciones que se han hecho á la obra de los federalistas de 1825. «Dominaba las almas de muchos de ellos, sin contrapeso, un sentimiento exaltado de amor patrio que les haría desear para Chile una situación semejante á la que veían desarrollándose en los estados anglo-sajones del norte, bajo los auspicios del régimen federativo. Creían de buena fe que este sistema de instituciones posee en sí

(1) Véase el programa y documentos de la convención radical de 1888.

mismo una virtud propia, que lo hace susceptible de producir iguales frutos de bendición en todo tiempo, en todo país y en las más opuestas latitudes de la civilización y del progreso humano. En esto estuvo su error fundamental; en eso, también, está su excusa ante la posteridad y ante la historia.

«El federalismo; confederación de estados o estado federal, multiplica de una manera considerable y á veces desproporcionada los resortes de la máquina administrativa, pero no por el simple placer de esa multiplicación y por ignorancia de los inconvenientes que entraña. Este sistema es la salvaguardia natural y única de los intereses especiales y el carácter propio de ciertas secciones territoriales que se allanan ó forman parte de un estado común, sin sacrificar por eso sus conveniencias particulares, sus costumbres y tradiciones, algo que constituye en él una personalidad que tiene conciencia de sí misma y es universalmente reconocida. Los estados de la gran unión del norte, los cantones de la Suiza, las ciudades de las ligas de la antigua Grecia se encuentran ó encontraban en ese caso. Al someterse á una legislación y una autoridad comunes, desearon y lograron conservar la existencia propia, el derecho y el carácter que estaban pronunciados y afianzados en ellos desde tiempo inmemorial, á la inversa de lo que sucedió en Francia, España y otros estados modernos, en donde la planta de la *monarquía absoluta* borró esas diferencias y esas aspiraciones con singular brutalidad.

«En Chile no existió jamás un antecedente de ese género. La provincia es una fórmula político-territorial moderna, y al mismo tiempo la más caprichosa é inconsistente de las fórmulas. . . Lo que tiene en Chile carác-

ter determinado, á lo menos en nuestros días y no siempre, es el departamento... el legislador constitucional haría mal en pasar de largo y en no tomarlo en cuenta como la base de la organización administrativa (1).

De manera que careciendo nuestras divisiones territoriales de esa personalidad que ha sido la base de la federación en los países que naturalmente la han adoptado, apareciendo, deforme y peligrosa en donde, como República Argentina y Colombia, no ha existido, es evidente que en Chile sería una quimera la implantación del gobierno federal.

La descentralización política está entonces para Chile en disminuir las excesivas atribuciones del presidente de la república y de sus agentes, y la omnipotencia de la ley que concentran el gobierno de la nación, y en dar autonomía, para que se desarrollen ampliamente, al poder municipal y al poder judicial. Para conseguir estos fines, es claro que habría que empezar por una reforma completa de nuestra constitución.

*
* *

Sin la autonomía del municipio es inútil pretender gozar del gobierno republicano. El municipio es el elemento inmediato de la sociedad, un organismo natural que siente necesidades comunes, requiere facultades comunes para satisfacerlas, y sufre y languidece cuando se sustituye á su funcionamiento una autoridad extraña. Este hecho fundamental es reconocido por todos los publicistas y sentido por todos los países,

(1) ERRÁZURIZ. *Obra citada*, pág. 51.

sea que lo mantengan exhuberante de vida, sea que conserve una vida anémica. Tocqueville nos enseña que «Las instituciones comunales son á la libertad lo que las escuelas primarias son á la ciencia. . . Sin instituciones comunales, una nación puede darse un gobierno libre, pero no tiene el espíritu de la libertad.» Laboulaye cree que «sin instituciones municipales, una nación puede constituirse en república, pero no tiene ni tendrá jamás el espíritu de libertad; puede darse las formas, la apariencia de un gobierno libre, pero el despotismo, comprimido un instante, remontará siempre á la superficie.» Julio Simon escribe en su libro *La liberté politique* estas palabras que se pueden apropiarse para Chile: «No habrá libertad en Francia, sino cuando haya hombres; no habrá hombres sino cuando haya comunas; no habrá comunas, sino cuando se haya realmente, eficazmente descentralizado.» Lastarria en su *Política Positiva* piensa que «Es indispensable realizar los principios del gobierno libre en las naciones que, aspirando á establecerlo, no tienen de él sino las formas exteriores, careciendo de la base que consiste en la independencia municipal; y para establecer sólidamente esta independencia, no basta decretarla en la constitución política y reglarla por las leyes, sino que también es necesario consagrar la ejecución sincera de estas leyes á fin de que la libertad comunal penetre en los sentimientos y en los hábitos del pueblo.» La multiplicación de citas, fuera de las que hemos reproducido en otros capítulos de este trabajo y de las recientes discusiones del senado y de la prensa sobre la creación de la comuna autonómica, sirviendo de base la subdelegación, para el mecanismo electoral, nos parece enteramente inoficioso. Los programas de nuestros par-

tidos políticos están de acuerdo para encontrar en la autonomía municipal la solución de los peores males que afligen al país; y por felicidad esta convicción ha penetrado más ó menos hondamente en nuestra sociedad. La dificultad se presenta al tratar de escogitar los medios más adecuados para establecer la reforma en nuestro régimen legal y á ella dedicaremos las observaciones siguientes.

Varias condiciones necesita tener el poder municipal entre nosotros para que, una vez realizadas, pueda, siguiendo la dirección recta, progresar á compás con el progreso social. Su esfera de acción debe abarcar el territorio que naturalmente comprende los intereses comunes municipales. Según esto, en todas nuestras ciudades cabeceras de departamento y en las demás poblaciones que reconocidamente forman una comunidad, habría que autorizar el funcionamiento de municipalidades (1). En los pueblos cuya población fluctuara entre 500 y 2,000 habitantes, se podría crear juntas locales compuestas de cinco á veinte vecinos, tomando por base la población (2). Creemos que estos pueblos carecerían de elementos para

(1) Exceden de 2,000 almas, sin ser capitales de departamentos, las ciudades y aldeas siguientes: Victoria, 2,550; Lota, 3,956; Santa Juana, 2,758; San Luis Gonzaga, 2,142; Chillán viejo, 4,759; Chimbarongo, 2,489; Codegua, 2,346; Doñihue, 2,107; Viña del Mar, 4,859; San Francisco de Limache, 3,232; Llai-Llai, 2,431; Conchalí, 2,246; Curimón, 2,752; Chincolco, 3,138; Higuera, 2,296; Salamanca, 2,297; Panulcillo, 2,415 i Caracoles, 2,279.

(2) Según el censo de 1885, hay 244 pueblos de esta especie, pero evidentemente su clasificación y población adolecen de errores, como acaba de reconocerlo el director de la oficina de estadística en una nota publicada en los diarios de Santiago á fines de marzo de este año, explicándolos por la falta de preparación y poca seriedad de muchas juntas calificadoras.

manejarse independientemente con una municipalidad propia, y por tanto deberían depender de la municipalidad del departamento que designara la ley en el nombramiento de las juntas y en las atribuciones de éstas. Es indudable que por el hecho de haberse agrupado los individuos que forman un pueblo, han reconocido sentimientos, propósitos y trabajos comunes, pero ¿bastaría la existencia de una comunidad débil para constituir la en una corporación? En nuestro país, con más razón que en otros, pensamos que es prudente señalar en 2,000 habitantes el límite mínimo de los municipios con municipalidad, ni más ni menos como los *township* americanos. Así organizados, serían municipios urbanos, pero á nuestro modo de ver y por las circunstancias que hemos expuesto en un capítulo anterior, convendría que extendieran su acción á la población rural, de manera que el número de sus habitantes sería muy superior á 2,000, requiriéndose este número como la base de partida de una población urbana para saber en donde habría municipalidad. En Chile es imposible la comuna rural, y para la urbana autónoma es indispensable todavía disposiciones legales muy bien calculadas y mucha sinceridad en su ejecución. No se puede olvidar la lección que nos da el sabio Tocqueville: «Entre todas las libertades, la de los comunes, que se establece tan difícilmente, es también la más expuesta á las invasiones del poder. Entregadas á sí mismas las instituciones comunales, no pueden casi luchar contra un gobierno emprendedor y fuerte; para defenderse con buen resultado es preciso que ellas hayan tomado todo su desarrollo y que se hayan mezclado en las ideas y los hábitos nacionales. Así, mientras que la libertad comunal no haya entrado

en las costumbres, es fácil destruirla, y ella no puede entrar en las costumbres sino después de haber subsistido largo tiempo en las leyes.»

¿Quiénes ejercerían el poder municipal y por qué tiempo? Incuestionablemente lo ejercerían los elegidos del pueblo, pero la cuestión capital depende aquí del número de los elegidos y de sus atribuciones, juntamente con la duración del cargo.

Tomando por base la población, á nuestro juicio, ninguna municipalidad debería constar de menos de treinta miembros ni de más de cien, eligiéndose uno más por cada dos mil habitantes de aumento sobre veinte mil. Correspondería á todos la ejecución de los acuerdos municipales en la forma que estimaren conveniente distribuirlos entre sí, habiendo, á lo menos, los siguientes ramos del servicio local con administración separada: pavimentación, alumbrado, diversiones públicas, policía y cárceles, beneficencia, ornato y aseo, mercados, abastos y mataderos, instrucción primaria, caminos, puentes, canales y ríos. Está averiguado por el ejemplo de los países más libres, que la vida municipal necesita no sólo de la participación del mayor número de vecinos en la cosa pública, sino también de que esta participación consista en la ejecución. Los consejos municipales, por eso, aun en naciones monárquicas y de gran centralización política como Alemania é Italia, constan de un crecido número de individuos que no sólo deliberan sino también ejecutan.

La duración del período municipal debería fijarse en un año, porque la responsabilidad es más inmediata, dados nuestros hábitos políticos sobre todo, las funciones despiertan la emulación, las costumbres se modelan con

mayor prontitud y la fiscalización es más enérgica y rápida. Tres años sería la impunidad, la muerte de la reforma más bien pensada que se pudiera emprender.

Divididas las funciones municipales entre comisiones ó funcionarios especiales, para lo cual es de presumir que se tomarían en cuenta los gustos y las aptitudes, las sesiones municipales no tendrían una importancia principal sino muy secundaria. Los miembros de la municipalidad podrían ser los árbitros encargados de convenir en qué tiempo y forma se reunirían en sesiones, bastando con que á cierto número de municipales se acordara el derecho de poder citar á la municipalidad.

La piedra de toque, tratándose de dar vigoroso impulso al poder municipal, consiste en los recursos necesarios para la satisfacción de los servicios locales. En los pueblos civilizados las asambleas ó consejos municipales votan el impuesto local, puesto que son quienes pueden conocer y dirigir por su propia conveniencia, con mejor acierto y con más responsabilidad, todos esos servicios sin excepción; mientras tanto, ya sabemos que entre nosotros domina el contrasentido de que corresponde únicamente á la ley esta facultad. Sería forzoso, pues, dar á las municipalidades, y éstas á las juntas locales, la facultad de imponer contribuciones y de recaudarlas, dentro de un máximo señalado, suprimiendo todas las que tienen actualmente carácter municipal y disminuyendo las fiscales en tanto cuanto correspondiera al menor desembolso que tuviera que hacer el estado para auxiliar ordinaria y extraordinariamente á los municipios.

Una última condición de la reforma municipal sería dejar que la responsabilidad por los actos ú omisiones de los municipales y miembros de las juntas locales, se

ejercitara lisa y llanamente ante la justicia ordinaria, sin declaraciones previas ni privilegios de ninguna especie.

*
* *

Un autor que nos es muy querido, dice que cada vez que se habla en Francia (como se habla también en Chile) de libertad, hay gentes que exclaman: «¡Pero el exceso! El exceso no es la libertad. Mas, ¿dónde encontrar el punto de partida entre el uso y el abuso? Este punto se le ha buscado muy lejos y está cerca de nosotros: es la responsabilidad. Quitad la responsabilidad, la libertad es para cada uno el derecho de hacerlo todo según su capricho, es la definición misma de la tiranía. La sola diferencia que existe entre la tiranía y la libertad, es que la tiranía no es responsable y que la libertad lleva consigo la responsabilidad.»

Se puede ingeniar los medios de despertar nuestra adormecida vida municipal, suministrarle las condiciones indispensables de su desarrollo, pero poco se habrá hecho si no colocamos á su lado la administración de justicia, respetable y poderosa, para tener la responsabilidad á mano, porque sin ella no tendremos libertad. Es cierto que los servicios locales desprendidos en absoluto de la ingerencia del estado no inspirarían la ansiosa codicia del ejecutivo, sin embargo, en las luchas electorales es casi seguro que el último haría uso de su intervención, maleando por este medio la influencia de la justicia, porque es el hecho que en Chile el poder judicial es un agente del presidente de la república. Por felicidad, la organización del poder judicial no encierra los tropiezos de la organización del poder municipal. Luego

que desaparezca la rémora permanente que llamamos constitución política y se desprenda del presidente esa inmensa y peligrosísima atribución de nombrar á todos los empleados públicos, al día siguiente, pueden fundarse las disposiciones que habiliten al poder judicial para generarse á sí mismo. En esta innovación no cabrían dificultades porque todas las opiniones de nuestro mundo político reconocen su necesidad; tampoco cabrían en la forma adaptable entre nosotros, salvo detalles insignificantes. Estimamos que el nombramiento de los jueces de la corte suprema de justicia, practicado, como en Estados Unidos, por el presidente de la república de acuerdo con el senado, y el nombramiento de los demás jueces, según la jerarquía establecida en la ley de organización y atribuciones de los tribunales, practicado por la corte suprema el de miembros de las cortes de apelaciones y fiscales de las mismas, y por estas cortes el de los miembros de la judicaturas, oficiales del ministerio público y defensores públicos, satisfaría la reforma judicial que sentimos. En todo caso, no basando esta reforma en elecciones populares, cualquiera que sea el modelo que se adopte, Estados Unidos, Suiza, República Argentina (1), etc., con tal que cese la intervención del presidente de la república, se habrá dotado al país de la justicia que pide todo régimen de libertad.

*
* *

Si la descentralización política ha menester de la autonomía del municipio y del poder judicial, la descentra-

(1) LASTARRIA. *Política Positiva*, pág. 456.

lización administrativa encuentra en ella su más seguro fundamento. ¿Para qué quiere autonomía el municipio si no es para administrar soberanamente sus negocios?

La enumeración, por consiguiente, de los deberes y atribuciones de las municipalidades que la constitución política contiene como objetos de cuidado y promoción por parte de estas corporaciones, deben pasar á ser objetos en los cuales pueda egercerse su acción directamente, sin cortapisas. Para la administración del estado en los servicios generales, como correos, telégrafos, ferrocarriles, edificios y construcciones de todo género que se costeen con fondos nacionales, instrucción primaria, secundaria y superior, contribuciones fiscales, etc., etc., la municipalidad estaría obligada á permitir que esa administración fuera expedita, y á obedecer la ley como cualquiera otra corporación, como sucedería en el caso de expropiaciones, en el cobro de los impuestos que adeudara el mismo municipio, en la adopción de medidas sanitarias, etc. Un sistema semejante que independiza ambas administraciones hace inútil y perjudicial la intervención del agente del ejecutivo en los asuntos locales, ni conviene tampoco que, aún cuando fuera designado de entre los alcaldes que hoy tenemos, tomara participación en las dos citadas administraciones. El gobierno municipal debe existir lo más alejado posible del gobierno ejecutivo á fin de no ser contaminado con las pasiones, los rencores y la crudeza de sentimientos y acciones que envuelven siempre al poder político del segundo. La administración municipal, dirigiendo los intereses comunes, y convertida en una corporación la municipalidad, con las atribuciones de comprar, vender, litigar, transi-

gir y contratar en general como un particular cualquiera, volvería al poder municipal lo que le pertenece: á los individuos el amor por sus intereses comunes y á la patria las primicias del *self government* que tanto necesita.
