

# Revista de Administración Pública

RAP 42, 1980

## LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA<sup>1</sup>

M. Bluntschli

### ¿Qué es la administración?

Esta expresión, que ha destronado en parte a la de *gobierno*, sólo fue puesta de relieve con claridad por la escuela moderna. Se toma en diversos sentidos y abarca, según el caso, un círculo más o menos amplio de atribuciones y de actividades.

Frente a la Constitución o a la ley, administración designa la actividad concreta y variada del Estado, considerada en detalle, por oposición al orden público y jurídico general y permanente. Se dice pues que la Constitución determina la forma de gobierno y que la elección de un presidente o la nominación de los ministros son actos de administración; que la ley plantea los principios de la representación nacional y que la administración convoca a las cámaras. La organización de los tribunales, el procedimiento y los impuestos son fijados por la Constitución o por la ley; la dirección de un proceso, la percepción, la cuenta, la utilización de los impuestos son asuntos de la administración.

Lorenz von Stein, a semejanza de Rousseau, ve en esto una mera aplicación de la oposición psicológica más general entre la *voluntad* y la *acción*: “La nación desea, el rey obra”. Es cierto que la ley, en su forma, es un *acto voluntario*, la expresión de la *voluntad nacional* y que la administración *actúa*.

Pero la idea de Stein no es menos falsa. La voluntad del Estado es también igual de efectiva dentro de los actos de la administración, que son en su mayoría, actos voluntarios de las autoridades administrativas

<sup>1</sup> Este artículo es la reedición del libro XI de la obra *La Politique*, de M. Bluntschli, publicada originalmente en alemán en 1876 y traducida al francés en 1870, misma que sirvió a la presente edición en español. Aquí es tratada por primera vez y entre otras materias, la diferencia entre la política y la administración.

con las cuales cuenta la ley. Recíprocamente, la mayor parte de las leyes, y las más importantes, son mucho menos creaciones voluntarias que el reconocimiento de lo que es necesario. Las leyes tienen su origen en la naturaleza mucho más que en nuestra voluntad. Es mucho más frecuente encontrar que desear el derecho, dice una antigua fórmula alemana. En fin ¿no es acto de legislar?

En realidad, la ley y la administración se oponen como la *voluntad general* y la *voluntad particular*, como el *orden general* y la *disposición especial*. La ley fija los principios y los límites de la administración. Esta se mueve libremente en este marco legal. No es más una *simple ejecución* de la ley.<sup>2</sup> La administración militar, que elige el modelo de las armas de guerra, que organiza los ejercicios y las maniobras de las tropas, que dirige incluso las operaciones de una campaña ¿no hace más que seguir el texto de una ley? ¿No se puede decir otro tanto de todas las ramas administrativas?

La administración se opone también a la política. Esta incluye la elevada conducta general del Estado; aquella la actividad detallada inferior. Una es la misión del estadista, otra de los funcionarios técnicos. De este modo, el gobierno político es el que decide la paz o la guerra, da instrucciones a los embajadores, nombra a los ministros; la administración es la que regula y organiza los detalles de estos actos.

Por supuesto, esta oposición es muy flexible. La política no puede marchar sin la ayuda de la administración; una serie de actos administrativos asumen un carácter político por su importancia general. El estadista se remitirá, generalmente a la administración para una infinidad de cosas, aunque en ciertas circunstancias no hay acto administrativo, por mínimo que sea, que no deba atraer su atención.

La administración, propiamente dicha, se opone además a la justicia civil, penal o administrativa; una protege el derecho turbado, la otra busca y lleva a cabo lo útil.

En resumen, en un sentido más estrecho, se distingue la administración civil, en general, de ciertas ramas más especiales de administración técnica, como:

- a) La administración militar,
- b) financiera;
- c) el de trabajos u obras públicas, y
- d) de instrucciones públicas.

---

<sup>2</sup> L. Stein (*Verwaltungslehre*, p. 9) mismo previene contra este error: mas ¿Cómo escucharlo cuando nos ha enseñado a entender la ley como voluntad y la administración como acto de ejecución?

Sin embargo, todas estas ramas se relacionan con la administración civil y en particular con la política, por cuanto todas necesitan del auxilio de la autoridad para cumplir su misión. Es así como el gobierno de las escuelas, de los pobres, los caminos, etcétera vienen a apoyar a las administraciones correspondientes.

El gobierno es el verdadero centro y la expresión más clara de la administración del Estado. Incluso la teoría antigua daba su nombre al conjunto de la administración civil. Robert V. Mohl intitula su gran obra *Die Polizeiwissenschaft* (Ciencia del gobierno). Hoy día, hacemos una distinción más precisa entre el gobierno y las funciones puramente técnicas y de tutela (*Pflegeaemter*), no revestidas del poder de restricción.

Rössler propuso recientemente incluir estas últimas, así como la administración de la sociedad, bajo el nombre de *administración stricto sensu*, para oponerlas juntas al gobierno. Pero esta forma perturba la noción y amenaza la unidad de la administración pública.

### **Administración pública y administración privada**

Muchas veces el término administración tiene un sentido más amplio, que no se detiene en el dominio de la vida pública. Es así que hablamos de la administración de la Iglesia, del culto y los sacramentos, de una sociedad comercial, de una empresa; así, podemos oponer la administración *privada* a la administración *pública*.

La administración pública se basa en el derecho y el deber públicos la administración privada tiene como asiento el derecho privado, se deja al arbitrio de los particulares o, si es obligatorio en algún sentido, como por ejemplo en los deberes familiares, de sociedad, de religión, no es un derecho hacia el Estado. En principio, la primera llega tan lejos como el dominio del derecho público; la segunda se aplica libremente en el terreno del derecho privado.

Una se confía a los funcionarios la otra se deja a los particulares. Entre ellas hay puntos de transición y a menudo concurren al mismo objetivo

Por ejemplo, la administración del tutor es ante todo una administración privada, puesto que se ocupa de las personas y de los bienes de un particular. Pero el Estado se siente obligado a vigilarla este control supremo es administración pública. Se puede decir lo mismo de los seguros contra incendio, ya sea porque el Estado los somete a un control especial o porque se convierte en asegurador.

Asimismo, las escuelas actuales son por lo general instituciones públicas o comunales. Pero las escuelas privadas maniobran y compiten libremente a su lado. El correo y los ferrocarriles presentan una analogía.

La administración pública, es un ejército de restricción, tiene un radio de acción en cualquier parte donde lo exijan la seguridad y las necesidades de la nación. Ese es su verdadero campo, el de *imperium* y el de *jurisdictio*. No puede abandonarlo a la administración privada. El Estado todavía tenía las grandes imperfecciones cuando permitía la incautación privada de los bienes del deudor, la venganza de la familia, las guerras de los señores. La limitación y las fuerzas externas no deben dejarse en las manos apasionadas del hombre privado. La legítima defensa y la corrección de los menores hecha por los padres son quizá las únicas excepciones a ésta regla.

Pero la libre administración privada reencuentra su imperio donde sólo intervienen los intereses particulares. La participación bien intencionada del Estado sería una amenaza para el individuo. Si la Edad Media había dado demasiado margen a la acción privada, el siglo XVIII la había restringido demasiado por su manía de omnigobernador.

Una serie de asuntos delicados se presenta en el terreno de la transición, donde los intereses públicos y privados se cruzan y se encuentran. Esto se aplica sobre todo a los intereses sociales. Sin duda, la sociedad y la nación no se confunden; la nación es una persona, un organismo político: la sociedad es una mera colección de clases e individuos.

Pero sus relaciones no son menos estrechas. El Estado goza de la salud de la sociedad y sufre con sus males; la sociedad tiene muchas veces necesidad de ayuda del Estado. Los dos campos no están bien separados y el estadista se ve obligado a ocuparse con solicitud de los intereses sociales.

En este terreno intermedio, la administración privada es preferible cuando el interés privado predomina y las fuentes privadas son suficientes; y el Estado debe intervenir cuando los intereses públicos están comprometidos o cuando los intereses sociales tienen necesidad de su apoyo.

Los pueblos tienen distinto aprecio de estas condiciones. Los ingleses y norteamericanos confían lo más posible en las fuerzas y la acción de los particulares. Ahí la iniciativa privada es activa sólo en el campo de transición.

Por el contrario, a los franceses les gusta invocar al Estado en cuanto los intereses sociales sufren; y, aunque amigos de la libertad privada individual, por ejemplo de la libertad del comercio y de la industria, confunden con facilidad el Estado y la sociedad, los intereses públicos y los intereses sociales. La administración pública es la regla para el terreno intermedio. Además, es poderosa en Francia porque ejerce una gran influencia sobre la sociedad y, según las circunstancias, determina la política del Estado o le pone obstáculos.

El sistema prusiano-alemán es el término medio entre los precedentes. Acepta la distinción de la sociedad y del Estado, pero sin fiarse únicamente de la iniciativa privada y en él reconociendo el deber del Estado de intervenir cuando son insuficientes las fuerzas de la sociedad. El Estado pide a la sociedad su concurso y le brinda su ayuda.

A estos regímenes moderados se puede oponer el comunismo destructor, que socava en nuestros días los fundamentos del orden público y de la libertad privada: por una parte reivindica la autoridad del Estado para la comuna, es decir, para la muchedumbre grosera e irritable; por la otra, fuerza a los individuos a entregarse en persona y bienes a una comunidad brutal como el dios Moloch.

La administración pública y la administración privada no tienen ni los mismos efectos ni las mismas cualidades.

La administración pública es esencialmente general. Se extiende de modo uniforme sobre las clases de la sociedad y sobre todo el territorio o, por lo menos, sobre sus divisiones orgánicas: provincias, círculos, comunas. Tiene normas legales y ordenamientos magisteriales.

A la inversa, la administración privada es de ordinario local, relacionada con el domicilio de las personas que se ocupan de ella. Salvo en contadas excepciones, no amplía sus ramificaciones a lo lejos mediante la asociación. También es muy variada. Cada uno puede elegir su método; no suele haber decisiones autoritarias que la obstaculicen; todo queda a la clarividencia y voluntad del interesado.

El Estado puede pedir a sus funcionarios pruebas de capacidad, una educación científica y práctica; vigila y controla su acción, les toma cuentas y los declara responsables.

Estas garantías no se dan en la administración privada. Con conocimientos o ignorancia puede manejar su patrimonio a su modo, bien o mal, no importa, sin control, sin vigilancia, sin tener que rendir cuentas, por su cuenta y riesgo. La libertad es completa; nadie tiene qué decir en tanto no se viole el orden legal. En casos excepcionales y de incapacidad patente, como la infancia, la demencia y la prodigalidad excesiva, es cuando interviene el Estado y pone bajo tutela a los incapacitados.

No obstante, cuando se asocian los intereses privados, se esfuerzan por precaverse de este defecto imitando los procedimientos del Estado. Es así como las grandes sociedades anónimas designan a sus directores y empleados después de minuciosas informaciones y tienen un consejo de administración y un comité de vigilancia; hacen que les rindan cuentas detalladas y escrupulosas y declaran a sus administradores responsables.

Sin embargo, la experiencia demuestra que esta limitación es menos perfecta que su modelo poderoso y menos seguro en esos resultados.

Pero la administración pública también tiene sus peligros. Una vez consolidada y tranquila, es más fácil la corrección de la forma y la negligencia del fondo, vicio ordinario de la burocracia. Algunas veces es arbitraria, parcial o ineficaz para darse cuenta exacta de los intereses privados.

El inestimable tesoro de la libertad privada compensa en mucho las deficiencias que pueden reprocharse de la administración privada; despierta todas las fuerzas latentes y da a todos los talentos la ocasión de desarrollarse. Por otra parte, cada uno es siempre responsable consigo mismo de su gestión; administra por su cuenta y riesgo y esta idea tiene mucho más influencia que la responsabilidad, a menudo formal, del funcionario. La exageración de la vigilancia y de la administración del Estado asfixiaría la libertad.<sup>3</sup>

Pero los intereses sociales tienen un carácter más general y universal que los intereses puramente individuales, y se aproximan a los intereses públicos, no se puede dejar toda la atención a la iniciativa privada, más si la sociedad sabe y desea ayudarse a sí misma.<sup>4</sup>

La vigilancia y la acción concurrente del Estado serán aquí indispensables. Ciertas localidades o incluso, ciertas clases sociales, se descuidan y se administran mal, aun en los países que poseen las mejores cualidades de autogobierno, como Inglaterra o Norteamérica. Con mayor razón, el Estado está forzado a intervenir en Francia y en Alemania. La unión de las dos administraciones y la acción común de los estadistas y los particulares, serán con frecuencia la mejor solución al problema y poco a poco formaran a los ciudadanos para que se ayuden a sí mismos.

Sobre esta idea se basa el sistema de los antiguos jurados y los actuales tribunales de Schöffes; los consejos de provincia, distrito, círculos o de departamento; las comisiones escolares; asistencia pública y otras combinaciones análogas de funciones públicas y funciones civiles honoríficas.

## **Administración de las Asociaciones**

No obstante, numerosos intereses sociales se administran en todas partes sin ayuda del Estado y en forma de asociación. Esta es como un término medio entre la administración del Estado y la administración de los

<sup>3</sup> Vivien. *Etud administr.*, II, p. 15, hace notar que esta exageración abre la puerta al socialismo y al comunismo, mientras que el hábito de la autogestión los aleja.

<sup>4</sup> Comp. F. Lieber, *Liberté civil et self administration* (Libertad civil y autogestión). Traducido al alemán por F. Mittermaier, p. 208.

particulares. Pero importantes diferencias distinguen a las asociaciones modernas de aquéllas de la Edad Media.

La Edad media tenía órdenes, religiosas o laicas, confraternidades, gremios y corporaciones. Era la religión la que inspiraba la mayor parte de estas uniones. Pedían al Papa o a los obispos su consagración porque la Iglesia era entonces la potencia social más respetada. Tenían una regla fija, si no impuesta, por lo menos conformada por vía de la autoridad y con frecuencia se comprometían de por vida; las órdenes religiosas tenían y aún tienen su casa general establecida en Roma, bajo la mirada de la Curia. Toda unión formaba un sistema ordenado jerárquicamente, de carácter aristocrático, con jefes, capítulos, monjes, caballeros, maestros, compañeros y sus hermanos legos; las órdenes democráticas, como por ejemplo las órdenes medicantes, eran la excepción. El hábito, la regla, las casas, los sitios de reunión, las distinguían perfectamente entre sí. Eran las que tenían más reputación de inmortales y con organización unitaria para una vida propia.

Las uniones modernas se distinguen de todas estas asociaciones. Así las órdenes que subsisten de la Edad Media parecen ahora extraños restos del pasado.

En las uniones modernas el motivo religioso y la sanción de la Iglesia no suelen estar presentes. Se fundan más racionalmente y para necesidades humanamente reconocidas; su carácter es temporal. Si requieren confirmación y apoyo, se dirigen al Estado como el verdadero poder público. Los individuos se unen libremente, entran y salen con libertad: el personal es muy movable. Los estatutos y reglamentos son votados por los asociados por mayoría y jamás son inmutables. Los jefes cambian con frecuencia. Ya no son los generales que gobiernan autocráticamente un centro común que encabezan. Si quieren unirse entre sí, así sea a nivel internacional, para el mismo objetivo, eligen de preferencia la forma federativa y designan delegados en una asamblea común. Pocas veces la constitución no es aristocrática, sino representativa democrática: Los jefes y los consejos son elegidos por todos los miembros. No hay habitación, manera de vivir, vestido particular. Todo miembro conserva su libertad y su individualidad y puede formar parte de varias asociaciones. No hay pretensión de duración eterna. Se basan en la asociación libre, en una meta determinada que se persigue actualmente en común y terminan con la necesidad.

Diversas en sus formas y objetivos, unas son sociedades de capital, donde la aportación es unas veces igual, como en las sociedades por acciones, otras veces desigual, como con mucha frecuencia ocurre en las sociedades de seguros; otras, las sociedades colectivas, muchas veces con una aportación pecuniaria nula o insignificante. Pero siempre es la actividad voluntaria y libre de los individuos el estilo de asociación, lo que asegura su duración.

La administración de las asociaciones posee carácter de intermediario. Descansa ante todo en la actividad privada de los asociados, pero se confía a los funcionarios sociales copiados de los del Estado, con frecuencia remunerados, y es controlada por las comisiones y consejos parecidos a las autoridades públicas de control.

### **Centralización y descentralización**

Tomadas de la mecánica, estas dos fórmulas indican dos tendencias opuestas en el sistema administrativo: una que congrega todas las funciones en un jefe, de donde se derivan para llegar a las extremidades; la otra que reclama una independencia relativa a las divisiones orgánicas.<sup>5</sup> Esta terminología es poco afortunada: las partes de una máquina no tienen ninguna independencia, ni siquiera relativa; el espíritu que la anima se halla fuera de ésta. Por el contrario, en todas partes del Estado, en el centro y en la circunferencia encontramos hombres, es decir, inteligencia y libertad. Ahí es imposible una centralización absoluta y el despotismo, por sí solo, da la apariencia de esto. El tirano también está obligado a servirse de instrumentos humanos, como consecuencia, a confiar mucho y hasta el exceso en su esclavo; éste al actuar en nombre de otro, guarda forzosamente su naturaleza individual.

Por otra parte, una descentralización exclusiva no es menos absurda; rompe la unidad y también el orden y el poder. El antiguo imperio alemán padecería por una descentralización excesiva, en tanto que Francia sufriría de una centralización demasiado grande.

Por tanto, hay que combinar ambos principios y esforzarse en reconocerlos en una relación justa.

La centralización confiere al conjunto de universalidad, poder, energía, igualdad de derecho; la descentralización da satisfacción a la diversidad y a la libertad de los miembros, a las necesidades y a las costumbres locales, a la originalidad de las partes. Las libertades públicas casi no pueden existir sin una gran medida de descentralización y autogestión. Una nación llega a la plenitud de su poder cuando sabe reunir sus fuerzas dispersas y las centraliza en una acción común.

Esta oposición se presenta en todas las esferas de las funciones públicas de la administración propiamente dicha y de la autogestión.

En la legislación es con esta razón que todos los pueblos civilizados reclaman hoy la unidad y la uniformidad del derecho y, por consiguiente de la legislación. Un derecho uniforme es útil cuando las condiciones de vida son las mismas. La autonomía que concedía la Edad Media a cada

<sup>5</sup> Comp. Vivien, *Etud. adm.*, vol. 1, tit. 11, cap. 1º. "De la Centralización"

principado, ciudad, población e, inclusive, a cada orden y asociación, produjo una confusión que obstaculizaba en todas partes el comercio general y destruía toda seguridad para cualquiera que hablara fuera de su estrecha localidad.

Pero la uniformidad también puede tener sus exageraciones y perjudicar las relaciones jurídicas naturales, tan variadas en las esferas subordinadas. Algunas veces se le ve ignorar las diferencias que tienen sus fundamentos en la naturaleza de las cosas. ¿Hay que dar leyes idénticas a las comunas rurales y a las comunas urbanas? ¿Es posible confundir bajo las mismas normas el derecho criminal común y la disciplina y penalidades militares, el derecho comercial y el derecho civil? ¿Se deberán destruir las costumbres naturales de ciertos lugares de comercio, asimilar las regiones de costas, montañas, vastas llanuras sin riberas? Una descentralización relativa parece indispensable en todas partes.<sup>6</sup>

Pero el sistema inglés, con sus leyes tan minuciosamente detalladas, es difícil de citar como modelo, a pesar de la opinión de numerosos ingleses, incluso del alemán Gneist que ven ahí una condición esencial de una buena autogestión. ¿Cómo podría el parlamento de un vasto reino enterarse de la infinidad de asuntos de administración menores? ¿No es esa la misión de los interesados y de los administradores especiales? Estas leyes inglesas no son ni teórica ni prácticamente un modelo de legislación; carecen de claridad, flexibilidad, y aplicabilidad. La noción continental, y más en particular la noción alemana de la autonomía y auto-organización, en los límites de las leyes generales, es un correlativo necesario y legítimo de la autogestión. En efecto, son las diversas uniones secundarias las más capaces de reconocer las normas de su gobierno. El Estado fijará las bases comunes del orden jurídico y sus miembros orgánicos accionarán con independencia y libertad.<sup>7</sup>

El gobierno político tiene ante todo necesidad de la centralización, ya que se necesita que concentre el poder del Estado y su conducta sea una. Sin embargo, cierta descentralización puede ser necesaria, en especial, para el gobierno de posesiones, colonias alejadas y las provincias no asimiladas.

<sup>6</sup> Tocqueville, *Ouvres*, VIII, p. 322. "La uniformidad en las leyes secundarias, en lugar de ser una ventaja es casi siempre un gran mal, porque son pocos los países cuyas partes pueden soportar la legislación hasta en sus detalles".

<sup>7</sup> Brater, artículo "Centralisation" (*Statswörterbuch* de Bluntschli y Brater: "La descentralización de la Edad Media era mala, no porque el Estado hubiese dejado a cada círculo la atención de sus asuntos, sino porque concebía demasiado estrechamente su propia misión y dejaba fuera de su acción cosas que le pertenecían en esencia o que tienen una relación inmediata. Es cierto que este nexo es el resultado, en parte, de los progresos posteriores de la cultura y de la economía": a) Se sabe que la ley del 24 de julio de 1873 sobre la organización del ejército, estableció en Francia un sistema mixto, aplicado al ejército activo, el reclutamiento nacional, y a la disponibilidad y a su reserva, así como al ejército territorial y a su reserva, el reclutamiento regional.

Asimismo, la centralización es, sin duda alguna, preponderante en la administración militar. No obstante, hay excepciones en cuanto a la organización misma del ejército. En el sistema alemán, los regimientos se forman por distritos, los cuerpos de ejército por provincias o principados y los vecinos naturales se reúnen o acercan de esta manera. Esta descentralización aumenta la rapidez de las formaciones, la emulación de las tropas, el espíritu de cuerpo. Por el contrario, Francia tiene un sistema centralizado que sólo considera el espíritu nacional y combina a los hombres y a los regimientos de todo el país. Ocurre algo similar para los plenos poderes otorgados al comandante en Jefe o a otros oficiales encargados de una misión determinada. Una centralización excesiva haría depender todo del cuartel general y aun del consejo de guerra de la capital, con frecuencia demasiado alejados de los lugares.

El gobierno está obligado a actuar en los casos, los detalles y en multitud de lugares dispersos; estará un tanto descentralizado. El alto gobierno que debe precaverse de los peligros generales y la alta vigilancia de la autoridad central o del ministerio, tal vez constituyan la excepción. El gobierno se divide entre los puestos medios y encuentra pequeños centros hasta en las subdivisiones locales y comunales. Hay una fácil disposición a descentralizar demasiado. El poder del gobierno es esencialmente un poder del Estado; conforme a la regla, debe ser ejercido por funcionarios jerarquizados del Estado y no ser abandonado a las comunas, más que para los intereses puramente locales, como el alumbrado y la limpieza de las calles, la vigilancia de las propiedades rurales, etcétera. Un buen gobierno necesita fuerzas materiales y morales que una localidad insignificante apenas puede ofrecer.

La descentralización domina en la administración de las finanzas. La gestión general debe ser centralizada; ocurre lo mismo con el sistema tributario. Con todo, este último no podría sin injusticia hacerse puramente uniforme y olvidar las diferencias reales de los territorios (por ejemplo de las colonias), de la ciudad, del campo y de las profesiones principales. Una descentralización relativa es pues indispensable. La recaudación de impuestos, por lo general, tiene una organización local.

El dominio de la cultura debe ser más bien descentralizado. Sin duda, es desde el centro donde hay que determinar el conjunto de relaciones de la iglesia y el Estado, las leyes confesionales y de instrucción pública, las prestaciones pagaderas por las comunas, etcétera. Pero las instituciones de cultura no prosperan sino por la independencia de sus miembros, sacerdotes, profesores o dueños. Para que las escuelas populares den buenos frutos, se requiere que las comunas y los padres de familia se ocupen de ello y, en consecuencia, que se organicen a escala local. El Estado podrá nombrar a los maestros de instrucción secundaria: gimnasio, escuelas reales o profesionales y profesores de

estudios superiores; universidades, escuelas politécnicas, escuelas de bellas artes. Pero dejará una gran independencia a la dirección de las diversas escuelas y, sobre todo, a los profesores de instrucción superior.<sup>8</sup> Las universidades descentralizadas de Alemania salvaron felizmente a la ciencia alemana de los caprichos despóticos de ciertos príncipes y produjeron una riqueza de frutos que el sistema uniforme y centralizado de las universidades francesas se ve imposibilitado de dar.

La descentralización también es la regla en la asistencia pública, porque para conocer bien y socorrer a los verdaderos pobres hay que estar en el lugar. Sin embargo, de nuevo se evitará un fraccionamiento exagerado. La asistencia central o intermediaria debe servir de apoyo a la asistencia local y es la ley la que enuncia los principios del derecho y de la contribución a los pobres.

Por último, en la economía hay que distinguir las instituciones de interés general de aquellas que sólo son de interés local. La moneda, los pesos y las medidas, los ferrocarriles y las grandes carreteras, pertenecen a las primeras; los caminos departamentales, los caminos vecinales, las calles de las ciudades, los acueductos, los canales de desagüe, los reglamentos sobre construcción urbana, el alumbrado, las plazas y mercados, etcétera a las segundas. Unas requieren, por supuesto, la centralización, otras, la descentralización.

En resumen, la administración del Estado está más bien centralizada, la autogestión descentralizada. Las autoridades centrales siempre consideran el bien del conjunto y conservan la unidad y armonía de derecho público general; las autoridades medias tienen una independencia relativa y accionan conforme a uno u otro principio; las autoridades locales, aunque subordinadas entre sí, tienen principalmente una misión descentralizada.

### **Importancia de las funciones profesionales en el Estado moderno**

Las funciones profesionales son una creación de la monarquía absoluta que, al requerir de servidores permanentes, a la vez dóciles y capaces, los sustituyó poco a poco con los vasallos y gente de servicio, una clase de hábiles funcionarios menos imperiosos y más flexibles, más instruidos y mejores administradores.

Luego entonces, la función fue atribuida esencialmente en razón del mérito personal, sin tener en cuenta la extracción o la orden; se exigió una educación universitaria previa; el príncipe nombró libremente a quien quiso: el funcionario era el servidor del príncipe, dependía de su

---

<sup>8</sup> Recientemente, Francia ha descentralizado estos aspectos de conformidad con las leyes del 15 de marzo de 1850 y del 12 de julio de 1875; la segunda da amplio paso a las influencias clericales.

gracia; recibió un sueldo fijo, suficiente para la manutención modesta de su familia; y ciertas funciones, en particular la del juez, adquirieron una actuación independiente y garantizada.

Estas funciones no eran hereditarias. Pero los hijos seguían por su voluntad la carrera del padre, la comunidad de estudios, de instrucción, de profesión y hasta de traje. Así se formó en el continente un orden y familias de funcionarios análogas a las nobles familias parlamentarias de Inglaterra, y la capacidad profesional y los empleos se transmitieron, de hecho, hereditariamente.

Así este orden se volvió poco a poco un poder que se imponía al mismo príncipe. El rey no pudo ya gobernar sin el consejo y el auxilio de sus servidores. Su poder, absoluto en apariencia, había encontrado una barrera que no cedía más que con dificultad y a un precio de un violento esfuerzo.

Por consiguiente, los funcionarios adquirieron un sentir profundo de su dignidad. Demandaron y obtuvieron al fin, por lo general, una situación exenta del capricho del príncipe. Se les reconocieron derechos pragmáticos, lo que los protegía contra revocaciones arbitrarias y les aseguraba el derecho al sueldo.

Fue, en esta forma, que este orden pasó a la monarquía constitucional. Al principio, ésta le era tan poco simpática como a la mayoría de los príncipes. Los funcionarios veían con desagrado el nuevo poder de las cámaras no sólo les quitaban parte de sus atribuciones, sino que incluso pretendía controlarlos y pedirles cuentas. Al igual que los príncipes, solamente cedieron por necesidad. Pero después se acomodaron a la innovación, comprendieron las ventajas de ésta tanto para su dignidad como para el país. Hoy día, la mayoría de ellos son constitucionales. Los funcionarios actuales del continente son ciertamente cultos, activos, acostumbrados a los negocios, afanosos, honorables. Constituyen una clase distinguida y plena de méritos. Sus servicios son preciosos para el Estado y para la sociedad. Sin embargo, el funcionarismo profesional no carece de peligro. Y en primer lugar, se puede temer que engendre una especie de casta que se acostumbre a gobernar desde su despacho, sin conocimiento de las necesidades reales, a partir de reglas formales, burocráticas, y aún despóticas, oprimiendo la libertad privada con la manía de meter mano en todas partes. Este antiguo peligro es menor en nuestros días. La forma representativa obliga a los funcionarios a estar en comunicación frecuente con los ciudadanos y evita, así, su orgullo o tiranía. Las funciones de honor, la autoadministración, el procedimiento oral, el control de las autoridades superiores, las cámaras, la prensa, reaccionan contra la burocracia formalista; la libertad, ampliamente asegurada por las leyes, y la responsabilidad de los funcionarios, impiden igualmente una tutela exagerada y se oponen a la manía de gobernar todo.

Pero el peligro que hay que temer actualmente es el de la tiranía de los partidos. La forma representativa, el otorgar a todos una libertad política y acceso al gobierno, ha desencadenado al mismo tiempo las rivalidades políticas. Ella misma llama a la lucha a los partidos. En Inglaterra son sus jefes los que forman directamente el ministerio. Si bien en Alemania sucede de otra manera, el gabinete no está menos obligado a contar con la mayoría en las cámaras y de obedecer su apoyo. En toda la Europa occidental, los partidos casi no se pueden sostener por mucho tiempo contra el partido dominante, tanto debido a su responsabilidad ante las cámaras como en razón del asentamiento necesario de éstas para las leyes y el presupuesto.

De allí que el ministerio no puede permanecer responsablemente ante las cámaras, sino estando seguro de sus subordinados. Si éstos pertenecen a un partido enemigo y obstaculizan su política, la administración se divide. Por tanto, hace falta que el ministerio restablezca, mediante revocaciones, la unidad política y la subordinación de sus agentes. Pero esta necesidad lleva fácilmente consigo el grave peligro de la opresión de las minorías, y el Estado, en vez de ser la unión de los partidos, no es más que la tiranía de uno de ellos.

Rudolf Gneist insiste, con razón, sobre este punto, aunque exagerando un poco, propone, para remediarlo, que la ley misma reglamente las relaciones entre los funcionarios y los particulares, y que una jurisdicción especial se encargue de proteger a todos los individuos no sólo en sus derechos privados, sino también en sus derechos públicos.

Esos medios son buenos, pero sólo en tanto que dichas relaciones puedan ser precisadas por una ley, y hay una multitud de casos en que es preferible, por razón de las necesidades tan variadas de la vida, no encerrar a la administración con reglas formales. Además, la vigilancia de los superiores y el recurso a ellos muy frecuentemente son insuficientes.

Más bien quisiera distinguir aquí tres clases de funciones:

1. *Las funciones políticas de confianza*, que representan la política del Estado o llevan la responsabilidad ante las cámaras. Aunque ellas también están al servicio del Estado y no al servicio de un partido, son atribuidas directamente por la confianza del partido en el poder, con la que debe contar el gobierno. En donde el gabinete está formado por los jefes de partido, los ministros son miembros del parlamento y continúan siendo sus guías. En donde, por el contrario, los ministros más bien salen de las filas de los funcionarios, no es en lo absoluto indispensable que sean miembros del parlamento; incluso más vale que no lo sean. Pero es necesario que permanezcan en relación

con los partidos y no podrán sostenerse mucho tiempo si pierden verdaderamente la confianza de las cámaras.

Por consiguiente, estos funcionarios son mucho menos estables que los otros. Son perenemente revocables, incluso cuando su conducta estuviera exenta de culpa. El desplazamiento de la antigua mayoría parlamentaria ocasiona generalmente un cambio del personal de las funciones políticas.

2. *Otras funciones, por el contrario, deben alejarse de las luchas de los partidos y neutralizarse.* En primera línea se encuentran aquéllas que son de justicia. El juez debe no sólo ser imparcial, sino que debe inspirar confianza a todos. Por tanto, debe mantenerse al margen de las luchas violentas. Es necesario que cada partido esté convencido de encontrarlo siempre del lado del derecho y de la ley.

Colocamos también en esta categoría a las funciones inferiores de policía y todos los oficios militares. Estos no determinan la línea política que debe seguirse, sino que ejecutan las órdenes y las instrucciones recibidas.

Todos los funcionarios neutrales permanecen, en tanto que cumplan con sus deberes, al abrigo de revocaciones arbitrarias que ocasiona un cambio de política.

3. Finalmente, hay una tercera clase de oficios, tales como los técnicos y de cultura, que no tienen poder de autoridad (ni *imperium*, ni *jurisdictio*) no participan en forma alguna en la administración política del país y, por consiguiente, conservan, como los particulares, su plena libertad de acción. De esta manera, los profesores, los doctores, los ingenieros del Estado, los empleados de correos o de telégrafos, etcétera, pueden mezclarse libremente en la lucha de los partidos. Al no tener que gobernar, no es de temerse que formen un gobierno de partido. Sólo se puede prohibirles claramente emplear abusivamente contra la política del gobierno, la influencia natural que sus funciones les dan sobre sus subordinados. Como individuos políticamente libres, como funcionarios, tienen que respetar al gobierno que los nombra.