

Revista de Administración Pública

RAP EDICIÓN ESPECIAL GABINO FRAGA, 1982

IDEA GENERAL DE LA ADMINISTRACIÓN

Alejandro Oliván¹

Hasta estos últimos tiempos puede decirse que no se ha aplicado con fruto el análisis a la investigación y clasificación de las diferentes operaciones que en una nación practica el Poder supremo para la conservación, dirección y mejora de las fuerzas e intereses sociales. El hecho de administrar es tan antiguo como la existencia de los Gobiernos; pero la ciencia de la administración es muy moderna.

Tres son los actos del Poder supremo: *pensar, resolver, y ejecutar*. Por el primero se preparan y proponen las leyes, por el segundo se forman y por el tercero se hacen cumplir. En el conjunto de estos tres actos se encierra el ejercicio de la soberanía.

De consiguiente, cualquiera que sea la forma de gobierno o la organización del Poder supremo en una nación competen a la parte de él, y a veces a la de la nación de él, encargada de hacer cumplir las leyes, las atribuciones necesarias para llenar satisfactoriamente su cometido.

Mas las atribuciones inherentes al cargo de hacer cumplir las leyes tienen por objeto: o las otras naciones, o los ciudadanos en sus derechos y deberes con referencia al Cuerpo del Estado, o los individuos en sus intereses con respecto a la comunidad, o los individuos en sus relaciones entre sí. Donde se comprenden el Derecho público y el privado, a saber: el público, dividido en externo o internacional y en interno, que se subdivide en político o constitucional, y en administrativo; y el privado, dividido en civil y criminal. Por manera que las funciones de ejecución son políticas, administrativas y judiciales.

¹ Alejandro Oliván escribió su obra *De la Administración Pública con relación a España* en 1842, en forma incompleta, y formando parte de la Enciclopedia Española. Al año siguiente apareció íntegra en Madrid y en 1954 fue reimpressa en esa misma ciudad por el Instituto de Estudios Políticos, misma de la que seleccionamos el capítulo primero para esta presentación. Se conservó formación, redacción y ortografía original. N. del D.

Esta división, que tan sencilla parece, y que al deslindar el Gobierno de lo personal de la administración de lo material y del fallo de lo judicial, debería conducir a la fácil definición y clasificación de las atribuciones y funciones administrativas, es, sin embargo, insuficiente para el objeto por cuanto los intereses de las personas y el ordenamiento de las cosas se hallan enlazados de manera que no hay posibilidad de separarlos, ni en la región de las teorías, ni en el campo de la gobernación.

Si se busca la ilación de las ideas en el tránsito de lo pasado a lo presente aparecería que constantemente se ha reconocido en el Estado, Cuerpo político y cualquiera que haya sido su representación, la necesidad de allegar recursos pecuarios para conservar su independencia, al mismo tiempo que el orden en la sociedad. El patrimonio del Estado ha consistido a veces en fincas y siempre en rentas procedentes de los impuestos públicos: el Gobierno se ha considerado, por abuso, como su dueño; en razón, como su administrador. En tiempos ha sido esa administración vejatoria; la ilustración progresiva la modifica y la convierte en protectora, haciéndole conocer que la fortuna pública depende de la fortuna de los particulares. De ahí una serie de disposiciones para honrar el trabajo y favorecer la producción; de ahí las medidas para hacer efectiva la seguridad de personas y bienes, afianzar la tranquilidad pública y fomentar la prosperidad general. A vueltas de estas mejoras se han hecho sentir la necesidad social de las garantías políticas: el país ha procurado tomar parte en el poder supremo para influir en la administración del patrimonio del Estado, que se convertía en su propia administración y para sustraerse en lo posible en todo género de arbitrariedades.

Tal ha sido el progreso social en los tiempos modernos, tropezando en muchos errores para hallar el camino de la verdad, dando en frecuentes exageraciones por efecto de inexperiencia y cometiendo no pocos desmanes a impulso del desenfreno. Del tiempo mismo, de la ilustración creciente y de la experiencia adquirida, son de esperar los correctivos.

La libertad política se ostenta robustecida en las naciones más adelantadas en esta laboriosa carrera; la condición de los individuos se mejora en cuanto lo consienten las complicaciones del mismo movimiento en que buscan la prosperidad, porque, desgraciadamente, la perfección es ideal en lo humano, y la Administración Pública, rota la valla del miserable círculo fiscal y aun del puramente económico, se presenta y deja contemplar extensa, tutelar, benéfica, creadora, presidiendo a los destinos del país y proveyendo de elementos de poder y grandeza al Estado. Naciones hay también en que, sin disfrutarse los derechos políticos que sirven de garantía o resguardo a los ciudadanos, se han propuesto los Gobiernos modificar la misma Administración Pública con tanta más facilidad cuanto mayor fuerza llevan sus mandatos, dispensando a los pueblos cierta tolerancia, dándoles buena parte en la administración y poniéndolos en

posesión de toda libertad que les hace falta para vivir contentos. Esos Gobiernos serán muy ciegos si no ven a dónde caminan, y muy ilusos si piensan poderse detener en la marcha: los pueblos se harán exigentes el día en que formadas las costumbres, se les pretenda someter a una arbitrariedad; y felizmente para ellos, obtendrán sin grande esfuerzo un cambio de sistema político y sin necesidad de una revolución en el país.

De los hechos se deduce que la Administración Pública se ha ensanchado y ennoblecido a medida que se ha ido reconociendo la utilidad de su acción. Y como desde el recaudar y pagar haya acudido a todas partes a proteger, ramificándose para fomentar todos los intereses legítimos, ya materiales, ya morales, de ahí es que estas nuevas funciones le confieren mayor importancia y consideración que las primitivas, elevan el conjunto de sus principios y reglas a la categoría de trascendentalísima ciencia social y ofrecen al entendimiento una idea grandiosa, que se desvía notablemente de la mezquina que debió formarse en su origen.

Todavía ha sido preciso que el espíritu filosófico se apoderase del estudio de la estructura y vida de toda sociedad para discernir y fijar en su orden más elevado las ideas y determinar el sentido de las palabras. Así es que, respecto de la *Administración*, se ha convencido en considerarla científicamente en su aceptación más alta y en referirla constantemente al conjunto de cuidados que exige la cosa pública, no como atribución de supremacía, sino al contrario, como gestión de responsabilidad. Porque, en efecto, quien administra reconoce dependencia.

En este supuesto, la Administración Pública o de la cosa pública, tiene por objeto la satisfacción de las necesidades interiores de la sociedad, la vigilancia sobre sus intereses y el ordenado manejo de sus negocios en la intención del mejor estar de los asociados y con sujeción a las reglas de un superior. Este superior es el Poder supremo o la personificación de la misma sociedad, y sus reglas son las leyes.

El *Gobierno* es el Poder supremo considerado en su impulso y acción para ordenar y proteger la sociedad, y la *Administración* constituye el servicio general o el agregado de medios y el sistema organizado para transmitir y hacer eficaz el impulso del Gobierno y para regularizar la acción legal de las entidades locales. De modo que administrando se gobierna.

Para llenar su misión, el *Gobierno* consulta en la esfera de la *política* exterior e interior los intereses primordiales de la seguridad del Estado y mantenimiento de las instituciones fundamentales, trata con los demás Gobiernos, dispone de las fuerzas de mar y tierra y determina el movimiento que en a cada época haya de imprimirse a la sociedad. La Administración le prepara y facilita todos los medios y realiza todos sus propósitos. Desde el pensamiento impulsivo del Gobierno hasta la acción administrativa no

media distancia apreciable: el Gobierno y la alta Administración se tocan y se confunden a la vista.

De consiguiente, siendo el poder supremo la voluntad social representada en la cabeza es la Administración el brazo que ejecuta y sus funciones comprenden el cumplimiento de las leyes en cuanto al Gobierno compete, con más el cuidado de las mejoras, que son el fin y la condición de toda reunión de hombres civilizados.

Las leyes ordenan o estatuyen de una manera general: consideran los hombres en cuerpos y las acciones en abstractos. Las excepciones mismas creadas por las leyes proclaman derechos de que gozaría todo individuo en iguales circunstancias excepcionales. El Poder supremo cuando legisla, pone la mira en el Estado o en el orden que pudiera llamarse *general*, porque crea derechos y deberes que a nadie es dado resistir; más sus leyes han de aplicarse a la familia por medio de disposiciones auxiliares. Esto es lo que practica la Administración. O cumple y hace cumplir sencillamente la ley, o tienen ordinariamente un mandato más amplio y elevado, que es desenvolverla y suplirla en los pormenores, llevando su espíritu a todas las consecuencias razonables: estudia siempre sus efectos, prepara en su acaso la propuesta de su mejora, protege a los individuos y fomenta su acción productiva; forma Ordenanzas, reglamentos e instituciones; expide decretos, circulares y edictos; toma medidas fundadas en conocimientos especiales y cuenta con el correspondiente número de funcionarios o agentes responsables, a quienes está encomendada la ejecución. Se refiere a los individuos más bien que a los ciudadanos; y para ofrecerles seguridades o garantías ha de tenerlas ella, porque no puede proteger quien no sea fuerte.

La Administración general se distingue en *Administración civil u ordinaria*, que es la fundamental, como encargada de la conservación y mejora de la sociedad, y en *Administraciones especiales* o profesionales de otros ramos que, marchando paralelamente a ella le sirven de auxiliares: son las de la Hacienda, de la Justicia y Culto de la fuerza armada. Cuando se trata indeterminadamente de *Administración*, se entiende por antonomasia la *civil*. Más adelante expondremos las atribuciones, organización y medios de acción que en el interés general le convienen, sin que la mayor parte de sus reglas dejen de tener igualmente aplicación a las Administraciones especiales.

La Administración Pública, órgano de la sociedad, no puede, sino por abuso, desear o hacer cosa que no sean en beneficio cuantos la componen. Utiliza para todos las limitaciones puestas al albedrío del hombre por el hecho de su estado social, y hace efectivos del modo más suave y llevadero posible los pequeños sacrificios impuestos por las leyes a los individuos, en cambio del aumento de fuerza y productiva libertad

que adquieren. Porque de corto efecto sería el interés privado entregado a sí mismo si en su socorro no acudiese la asociación haciendo refluir sobre él todo el poder del interés general.

DIFERENCIAS EN ADMINISTRACIÓN Y DERECHO ADMINISTRATIVO

De diferentes maneras, se presenta la Administración de cada país, porque no es constante el método adoptado para hacer cumplir las leyes y promover los intereses comunes. Con todo, el influjo de la civilización que tan rápidamente tiende a uniformar el aspecto exterior de los pueblos y los Estados, los va también aproximando con una fuerza que ellos mismos acaso no adviertan, en opiniones y prácticas de buena gobernación y economía. Siendo uno el término, natural, es la convergencia de los caminos.

El Derecho administrativo de cada nación consiste en la competencia de las autoridades encargadas por la ley de las diversas partes de la Administración Pública, ya generales, ya especiales, o sea en los preceptos positivos que rigen en la materia. Confuso en lo general y diseminando en la basta serie de providencias y medios dictadas en el transcurso de los siglos, es muy importante y meritorio el servicio de los que se dedican a entresacar, coordinar y concordar aquellas disposiciones, haciendo posible y aun fácil su estudio. Y mayor será todavía el servicio del que, separando de una aplicación precisamente embarazosa los principios generales y del derecho la doctrina, reúna en un cuerpo los dispersos y flotantes elementos de la teoría administrativa, y por medio de oportunas clasificaciones y concienzudo trabajo, presente a la contemplación de los hombres la ciencia en toda su pureza y esplendor, es la ciencia que, penetrando en el íntimo mecanismo de la económica social, es protectora a la vez de los que mandan y de los que obedecen. Esta obra está por desempeñar de un modo completo: la Europa la aguarda, porque la necesita.

A QUIENES CORRESPONDA INTERVENIR EN LA ADMINISTRACIÓN

Siguiendo el comenzado propósito y sin aspirar a tanta gloria, reservada a superiores talentos y experiencia, será bueno examinar aquí una cuestión fundamental, y es: “¿Quiénes deben tomar parte en la administración?”

Si los hombres fueran todos buenos e incapaces de error y pecado, no necesitarían de leyes, ni de Gobierno, ni de Administración Pública; el mundo sería un cielo de armonía. Si los hombres, en medio de su frágil y mísera condición, estuviesen dotados de idénticas facultades intelectuales y se hallasen en la misma altura de instrucción para entender y manejar los asuntos públicos, todos debieran intervenir más o menos directamente en ellos, porque interesados en el bien, lo conocerían y se lo apropiarian.

Pero siendo evidente la diversa y desigual capacidad de los individuos y siendo no menos palpable que mal dirigirá los negocios quien no los entienda, viniendo a hacerse instrumento de ajenas miras y pasiones, se sigue que el consejo de la razón y el interés de la sociedad limitan el número de los que hayan de influir en la administración de la cosa pública. El derecho permanente de todos los individuos es el de que no se les impongan sino preceptos justos y prudentes; más el derecho de juzgar estos preceptos de un modo trascendental no pertenece sino a los que sean capaces de hacerlo con acierto.

Esta limitación no encierra un sistema arbitrario ni exclusivo: patente debe quedar la puerta todo individuo, a toda clase que, cultivando sus facultades y progresando adquieran la capacidad requerida. Porque fundada la sociedad en el principio sublime que al prescribir el sacrificio al deber hace respetar los derechos de todos; tiene por fin legítimo el mayor bienestar posible de los individuos en consonancia con la justicia, y no reconoce medios mejores que el estimular la perfección moral e intelectual de los asociados. Así que, colocando el derecho en donde encuentra la inteligencia (que aunque difícil de medirse lo es menos que la moralidad), no se hace más que acatar la ley de conservación y mejora, que rige a las sociedades como a los hombres. De consiguiente, la participación de los individuos en el manejo de los intereses públicos debe ser proporcionada a la probabilidad de su buen desempeño; y como la acción individual para ser provechosa ha de referirse al sistema bien combinado, resulta que la administración general necesita estar arreglada en términos de enlazar y dirigir oportunamente los esfuerzos de todos.

SI DEBE ESTAR CENTRALIZADA LA ADMINISTRACIÓN

La Cuestión complementaria que luego se presenta es la siguiente: “¿Debe estar centralizada la Administración y hasta qué punto?”

La solución dada a la primera cuestión de principios deja preparada la de la segunda, que es de aplicación. La fórmula que al resolverla deduciremos subordina los derechos de los individuos a la clase de gobierno de cada país o a la composición del Poder supremo.

Con efecto, hay en el Estado intereses generales e intereses parciales. Los primeros afectan a todo el cuerpo social; los segundos, a las localidades y a los individuos. Y todavía hay otros intermedios, que son los de las grandes demarcaciones territoriales. Los intereses de las localidades radican en cada población, son especialísimos y forman pequeños grupos municipales aislados, cuyo manejo o dirección corresponde esencialmente a los habitantes respectivos, mientras que los intereses generales abrazan a la comunidad formada por todas esas localidades y tienen su dirección en el centro representado por el asiento del supremo

Gobierno. Los intereses de la parte deben estar subordinados a los del todo; y de consiguiente, para que un sistema administrativo sea admisible, ha de asegurar en este concepto la correspondencia y armonía entre las operaciones de las localidades y las de la sociedad.

Pueden considerarse los distritos municipales, sin perjuicio de que se formen agregaciones territoriales o provinciales, como los cuerpos planetarios, que girando sobre su eje tienen movimiento propio de rotación y además se mueven en el espacio, recorriéndole alrededor de un centro fijo, del que no pueden sensiblemente alejarse. Si el movimiento rotatorio sufriese perturbación, se rompería la armonía, y si la atracción central faltase, se disolvería completamente el sistema.

En el orden de la convivencia general o en las indicaciones de la teoría, el movimiento propio de las localidades debe ser más o menos libre y amplio, según el grado de ilustración y suficiencia de los habitantes, porque las leyes del mundo moral conceden una espontaneidad desconocida en las del mundo astronómico. Y así es que entre el progreso de una nación cuyos individuos sepan hacer buen uso de la libertad o del gobierno de sí mismos, habilitándose, aunque con precauciones, para manejar sus intereses locales, y el atraso de otra donde la ignorancia incapacite para entender en cualquier negocio, hay una extensa escala que deben ir recorriendo las instituciones administrativas, al compás de la marcha de la civilización y del cultivo de la inteligencia.

Más en el orden real y positivo de los sucesos políticos, como no hay épocas fijas para la realización de las grandes mudanzas en las naciones, se observa la coexistencia de diversas formas de gobierno aun en igual estado de progreso social. En correspondencia con la forma de gobierno, su índole y tendencias, se observa también a la Administración, instrumento suyo y expresión de su pensamiento, ora dependiente de una sola voluntad central, ora vigorosa en las localidades, ora, en fin, más o menos compartida y armonizada, mediante una conexión parecida a la que guarda con el principio la consecuencia. Y como éste sea el hecho, queda demostrado que si la centralización o escentralización administrativas debieran depender de la capacidad de los individuos, que en buena teoría constituye el derecho, en la práctica se refieren constantemente y se amoldan a la composición actual del Poder supremo en cada nación.

SI PUEDEN CENTRALIZARSE EL GOBIERNO Y ESCENTRALIZARSE LA ADMINISTRACIÓN

Este modo de resolver el problema que sirve de base a la doctrina de la Administración Pública, pone de manifiesto el error de los que asientan, como axioma de progreso social, que conviene centralizar el Gobierno y escentralizar la Administración, pues que proclaman un pensamiento falso.

Se quiere dar a entender que todo lo concerniente a la conservación e independencia del Estado y a algunos actos superiores de orden interior, debe estar sometido a la acción que, partiendo desde el centro, sea una, enérgica y preponderante; y que por el contrario, todo lo relativo a intereses especiales y al régimen local y provincial, debe sustraerse a aquella acción y encomendarse al cuidado exclusivo de los ciudadanos en cada punto del territorio.

Si la Administración es en lo personal el sistema organizado para transmitir y hacer eficaz el impulso del Poder supremo, obligando a la observancia de las leyes, no se concibe cómo pudiera estar escentralizada o independiente de él, puesto que entonces del precepto central no tendría agentes que lo hiciesen cumplir, sino que por toda partes se encontraría con voluntades que lo sujetasen a discusión. Sin Administración subordinada no hay gobierno, porque no podrá expedir órdenes, sino a lo sumo dar consejos.

Más por si acaso proviniese tan palpable contradicción del diverso significado que se dé a las palabras, forzoso es detenerse un momento a examinar y apreciar los hechos.

Centralizar es reunir en un punto el conocimiento y dirección de las cosas o el mando de las personas, de modo que la voluntad central llegue a todas partes y produzca por igual sus efectos. Así, cuando la Francia, fatigada de los desórdenes revolucionarios y de la importancia de los Gobiernos que de ellos salían, se entregó en brazos de un hombre rodeado de gloria, en quien había adivinado un genio eminentemente organizador; cuando borradas las instituciones privilegiadas de la antigua monarquía, que lo mismo contuvieron el mal que estorbaron el bien, alcanzaban poco crédito las improvisaciones modernas a cuya sombra se habían cometido tantos excesos, fue la primera tarea del legislador guerrero establecer un sistema administrativo que partiendo de un brazo poderoso, se dilatara desembarazadamente hasta los últimos confines del territorio para que uniforme e instantáneamente se viesen cumplidas sin obstáculo sus disposiciones de mando y de fomento. Entonces se *centralizó* aquella Administración del modo más sencillo, expedito y eficaz que recuerda la Historia. Los que hacen cargos a aquel grande hombre por semejante modo de proceder, podrían tener presente que en la larga vida de la naciones es un beneficio de la Providencia el enviarles quien sepa aprovechar el instante fugaz propio para regenerarlas, porque no era de asambleas deliberantes de donde pudiera la Francia espera por fruto una buena Administración. Fue ciertamente excesiva la centralización del imperio para un país que pensaba en la libertad, más no podía ocultarse a su autor que después de él tenía que corregirse por el influjo de las ideas políticas, que con más templanza habían necesariamente de continuar su interrumpido curso. Sin aquel antecedente no habría llegado la Francia

al envidiable régimen administrativo que hoy disfruta, ni probamente a su acertado Gobierno constitucional.

En contraposición, examinaremos el escentralización administrativa.

Escentralizar es esparcir los atributos de autoridad que existían en un punto, distribuyéndolos más o menos latamente por los demás puntos de la superficie. Desde el momento que los intereses especiales, de localidad y de provincia, tengan un Administración propia y exclusiva, se transforma el Estado en una federación, compuesta de pequeñas repúblicas, con todas las condiciones que le son inherentes. En cada una de ellas establecerá el pueblo su asamblea administradora; elegirá los funcionarios que crea conveniente establecer para encargarse de los diferentes ramos del servicio de la comunidad y, por una consecuencia natural de los celos que le inspiren sus mandatarios en el ejercicio temporal de alguna autoridad delegada, los sujetará a muy corta duración en sus puestos y castigará sus faltas negándoles el voto en las sucesivas elecciones o persiguiéndolos ante los Tribunales ordinarios, que habrán de influir poderosamente en la dirección de los negocios. Este orden de cosas, fundado en que nadie mejor que uno mismo cuida de lo que le interesa, crea, ciertamente, los hábitos de la vida pública y arraiga en los corazones aquella especie de amor a la patria que se confunde con el egoísmo de la localidad: más, por lo tanto, aísla las miras y apoca las relaciones, pues que los pueblos eslabones, casi desprendidos de una gran cadena, se impregnan de un espíritu mezquino y desdeñan las concepciones de interés general, que no aprecian si no les traen ventajas muy inmediatas y muy poco costosas. Allí debe ser privativo de cada pueblo todo lo que pertenece a su régimen y fomento, y aun lo concerniente al cumplimiento de las leyes, y de las medidas emanadas del Gobierno central (porque alguno ha de haber que represente al Estado) quedará en la forma y modo de ejecución, sometido al arbitrio de las mismas localidades.

Sentado esto, fácilmente se concibe que la Administración Pública ofrecerá graves inconvenientes si en su dirección central se acumula un número desproporcionado de incumbencias de material ejecución, porque sobre atraerse indispensablemente el despacho de los negocios, habrán de resolverse por los informes de sus agentes en las provincias y pueblos, con menos acierto y oportunidad que si ellos los decidiesen pro sí en muchos casos a virtud de mayor estímulo, más franca responsabilidad y más inmediato interés de buen éxito. Y también traerá inconvenientes notables el que la Administración central o sus agentes ejerzan aquellos actos que los pueblos puedan razonablemente desempeñar por sí sin riesgo de ofender la armonía general. Por el contrario, será insuficiente la Administración Pública que carezca de la autoridad e intervención necesarias para asegurar en todas partes la completa ejecución de las leyes y para dirigir y regularizar el movimiento de la mejoras sociales,

porque ni los individuos ni los pueblos se prestan espontáneamente a llevar las cargas públicas, ni a tolerar las privaciones inherentes a la existencia civil, ni aun a hacer los esfuerzos que aconseja el propio interés, que frecuentemente desconocen. Si toda la vitalidad del cuerpo social afluye al centro, se depauperarán y esterilizarán las extremidades; así como si en éstas se localizan el vigor y la fuerza, desfallecerá la parte destinada a ejercer las nobles y trascendentales funciones.

La excesiva centralización se corrige de dos maneras, según los casos: o distribuyendo entre los agentes provisionales y locales el sobrante de atribuciones e incumbencias acumuladas en el centro, o bien traspasando y confiando a las provincias y pueblos parte de las mismas atribuciones. Y ambas cosas pueden tener lugar a la vez. Otros dos medios de escentralizar, pero perjudiciales, serían: fraccionar la Administración superior constituyendo ramos distintos, no sujetos a quien les diera unidad y concierto, o debilitar por todas partes la fuerza de la acción administrativa. Lo uno haría imposible un buen sistema y lo otro paralizaría el movimiento. La Administración ha de traer su origen y dependencia de un solo pensamiento hábil y fecundo, y ha de obrar con legalidad, pero con energía, siempre en pie, siempre alerta, largando la vista al día de mañana y cuidando con escrupuloso esmero de los intereses que la sociedad la tiene confiados. Podrá la Administración central plantearse con más o menos felicidad conservar mayores o menores atribuciones; pero el cercenarle los medios de llenarlas sería un enorme contrasentido.

Aquí viene, naturalmente, el examen de si, establecida una buena administración, habrá de sufrir alteraciones por que se modifique o cambie la composición del Poder supremo. Una parte hay en toda Administración que nunca debe ser intempestiva: aquella que, fundada en bases duraderas e independientes del voluble influjo de la política, es necesaria y se acomoda a todas las formas de gobierno.

En este sentido y dentro de este círculo se ha dicho muy bien que las cuestiones de administración no son cuestiones de libertad: llevada más allá la proposición, ya es falsa. La Administración Pública no es esencialmente la libertad, pero tampoco es independiente de ella en sus formas y modo de acción, porque el grado de libertad política de un país trasciende y se echa de ver en el carácter e índole de todas sus instituciones. El Gobierno es la expresión, más o menos genuina, de las opiniones preponderantes, porque si no lo fuera no subsistiría; arraiga costumbres, y ya por instinto, ya por cálculo, ya por convicción, se refleja y reproduce en todas las creaciones sociales, y especialmente en sus dependencias y emanaciones, es decir, en el régimen administrativo. La esencia de la Administración es una misma en todas partes: en esta ciencia, como en las demás, el desconocer o despreciar los sanos principios es caminar hacia el absurdo; más los medios de aplicación no

sólo admiten, sino que exigen modificaciones según las circunstancias. Las administración injusta, débil o desigual es siempre mala; la vigorosa, justiciera ya activa es siempre buena; pero en los Gobiernos despóticos vencerá las dificultades con el terror; en los monárquicos puros, con la fuerza de la autoridad; en los constitucionales, con la de la ley, y en los republicanos con la del magistrado.

Así es que el sistema constitutivo del Gobierno supremo se ve constantemente presidir a la forma de la Administración Pública. En la Edad Media andaba ésta tan fraccionada y confusa como disputado y dislocado el Poder. Cuando los pueblos conseguían libertades por privilegio, tanto eran administrativas sus franquicias como políticas; cuando aspiraron los reyes a consolidar su autoridad procuraban atraer la administración a concentrarla en su mano, y cuando la libertad se hace el derecho de todos, a todos corresponde participar según su capacidad, así en la administración como en la política, con arreglo a la naturaleza y constitución del Gobierno. En esa Francia, cuyas vicisitudes son un libro abierto a las naciones que busquen la experiencia sin pasar por los duros trances que cuesta el adquirirla por sí, todos los gobiernos que se han sucedido en el espacio de cuarenta años, han puesto en armonía con su propia esencia y estructura las formas administrativas del país. Y los gobiernos dominaron, cada cual su temporada. La Asamblea constituyente arregló la Administración local y la provincial o departamental por medio de corporaciones populares; la convención por comisiones de vigilancia; el terror por agentes suyos; el directorio les dio alguna consistencia; el consulado abolió la elección popular; el imperio adoptó la unidad centralizadora; la carta adelantó un paso hacia la escentralización bajo la rama primogénita de los Borbones; y la revolución de 1830 es la que ha proporcionado un franco y prudente ensanche a los derechos de los pueblos, llamándolos a la Administración pública por la oportuna intervención en el manejo de sus negocios.

Si después de esto se observa que el poder supremo más centralizado es el que cifra sin restricciones en una sola persona, y que a medida que en él obtiene intervención el país designado quienes voten las leyes e influyan en el gobierno se dilatan sus raíces por el territorio recibiendo de la opinión pública su fuerza y estabilidad, se hallará que en este caso experimenta una especie de descentralización de su anterior autocracia, tanto más grande cuanto más cabida adquiriera el elemento popular. Lo mismo sucede en Administración, con la diferencia de que los efectos de su escentralización se advierten más prontamente en la circunferencia, porque la institución municipal necesita figurar esencialmente en el orden administrativo y no en el político.

Con tales esclarecimientos ya es fácil probar la inexactitud de la máxima que aconseja centralizar el gobierno y escentralizar la Administración.

Si por gobierno se entiende aquí el poder supremo, y éste está centralizado o se centraliza, se dará con el absolutismo, el cual a buen seguro que trueque la unidad por las formas colectivas en administración, y menos que la abandone a discreción de los pueblos.

Si lo que se pretende es centralizar en la monarquía constitucional la acción gubernativa, y darle fuerza para atender a las altas miras de la existencia y engrandecimiento del Estado, mal se conseguirá, según arriba se dijo en general, sin los medios que presta una administración bien organizada y obediente.

Si se ha querido, en fin, conceder al gobierno una Administración centralizada y fuerte para asegurar el cumplimiento de las leyes en todas partes, y escentralizar o cometer a los pueblos lo concerniente a mejoras materiales y a las intelectuales hasta cierto punto, todavía se incurre en los inconvenientes que se tocan en las federaciones. El bien no se logra sin grandes esfuerzos, y sin que haya quien lo promueva con eficacia y tesón, a diferencia del mal que nace y se desenvuelve por sí solo; el interés individual pugna generalmente con los intereses ajenos; y el espíritu de asociación, sobre lo tardío en generalizarse, especula, más no siempre fecunda. ¿Quién ignora que la obra monumental del *Tunnel* de Londres habría quedado sin concluir en aquel país clásico de las compañías empresarias, si después de larga interrupción no hubiesen acudido los fondos del Estado en su auxilio? La empresa de buques correos ingleses de vapor las Indias occidentales que acaba de establecerse, ¿no se sostiene con subsidios del Gobierno? Cuando más se complican las relaciones entre los individuos por la multiplicidad de situaciones debidas al desarrollo industrial, cuanto más se siente la urgencia de resolver, hasta el punto que admiten solución legislativa, los problemas sociales, de organización del trabajo, disminución del pauperismo y depuración de las costumbres, tanto más indispensables es la acción benéfica de un gobierno justo e ilustrado, para procurar el bien, para suministrar datos, formar hombres de conocimientos especiales, dirimir disputas, allanar dificultades, ofrecer estímulos, buscar colocación a los productos e intervenir auxiliando de una manera protectora, suave y paternal. Lo cual no puede hacerse sin el contacto de la Administración. Porqué tan perniciosa como es en estos asuntos la mano dura, meticulosa e injusta de un mal gobierno que destruye y esteriliza, es útil y apetecible la del bueno, que fertiliza y fomenta. Y en la monarquía constitucional, además de estar el interés del Jefe del Estado unido siempre al del público, se han procurado combinar todos los medios que alcanza la prudencia humana para impedir que el gobierno no sea malo.

De lo cual se infiere: 1°. que la Administración pública debe estar centralizada, en cuanto ha de obedecer al impulso del Gobierno, transmitiéndolo a todas partes, con carácter de autoridad para el cumplimiento de las leyes

y dirección de los intereses generales, y con el de protección y estímulo respecto de los particulares; 2°, que es viciosa la centralización excesiva, sea por aglomerar incumbencias en la alta Administración, sea por privar a los pueblos de intervenir en el manejo de sus negocios; y que es igualmente viciosa la descentralización administrativa que, traspasando la acción a las localidades, prive al Gobierno de la intervención y dirección convenientes para el mejor servicio del Estado; 3° que el exceso de centralización administrativa es propio de los gobiernos absolutos, y su falta lo es de las federaciones republicanas; y que todo lo que tienda a enmendar esos vicios es renunciar a la rigidez de los respectivos principios esenciales, y 4°, que por regla general, donde está verdaderamente el resorte del poder, allí está también la Administración.

REPUTACIÓN DE EJEMPLOS INCONDUCTENTES

Todavía es posible que se pretenda sostener la sentencia cuya falsedad acaba de ser demostrada, alegando el ejemplar de los Estados Unidos americanos y el de Inglaterra, donde se ha solido suponer la Administración localizada, y el gobierno central enérgico, poderoso e independiente; más lo que causa extrañeza es que entendimientos superiores y observadores perspicaces se hayan equivocado en este particular, por confundir la fuerza de la autoridad con la fuerza de la opinión pública.

En los Estados Unidos existe seguramente la mayor parte de la Administración en cada Estado, o, por mejor decir, en cada localidad; pero allí reside también lo esencial del poder, pues el Gobierno central es necesariamente débil, porque así lo instituyó la susceptibilidad republicana. En aquella Federación, ni el Congreso que legisla y gobierna, ni el Presidente que ejecuta, cuidan más que de un reducido número de intereses generales, por medio de una administración no menos reducida: la acción de Poder central llega hasta donde alcanzan sus medios administrativos. El día en que la Unión haga un grande alarde de fuerza en defensa de su honor o de sus intereses materiales, no será obra de una centralización que no existe, sino que será la explosión de la opinión pública, reina soberana diseminada en el país y contada por cabezas, que concurre a influir en los negocios, y cuyo intérprete es el Gobierno. Cuando en la antigua Roma no podía uniformarse esa opinión dentro de sus muros, se apelaba en momentos críticos a la dictadura, que era dar la mayor centralización posible, aunque temporalmente, al Gobierno y a la Administración: los Estados Unidos son demasiado jóvenes para haber experimentado aún serios conflictos de esta especie en su marcha.

En Inglaterra, nación que vive de tradiciones, porque las instituciones provienen menos de la lógica y de las leyes que de la costumbre, ni está tan centralizado el poder, ni tan descentralizada la Administración, como gratuitamente se supone. En medio de las incoherencias y anomalías que

allí se advierten, hay un correctivo general, fruto del estudio y la experiencia, que sirve de regulador en todos ramos, y es la sana razón aplicada casi siempre, aunque no esté escrita casi nunca. La tendencia del día es a ensanchar paulatinamente el círculo de los derechos políticos, como consecuencia indispensable de todo incremento de ilustración, hasta donde lo consienta el temor de despertar influencias revolucionarias, y a organizar la Administración pública, llevándola a la centralización correspondiente a aquella clase de gobierno. La suerte de los Estados depende de tener en cada época hombres proporcionados a la situación; y en Inglaterra hay una clase predominante, que por largo espacio ha conocido la necesidad de formarlos y adiestrarlos en dos campos, divididos por una débil barrera. La habilidad y las riquezas les atraen el apoyo de la opinión pública: ellos la emplean y hasta donde alcanzan la dirigen; y este orden de cosas no es el que menos contribuye al aspecto peculiar y característico que ofrece la gobernación de aquel país. La Administración inglesa, como su constitución política, descansan principalmente en esa base, que sólo allí existe, y cuyo olvido o cuya inadvertencia han comprometido la buena intención de ajenos imitadores. Una política invariable y no siempre escrupulosa, de engrandecimiento, de fomento a la producción facilitándole consumos, y de preponderancia en el comercio apartando rivalidades, contenga a aquella población industriosa, y halaga al carácter nacional que la prosperidad ha engraido. Fuera de cuya línea no hay Gobierno fuerte ni estable en Inglaterra, porque no está ni puede estar constituida su acción en términos de poseer medios independientes de la voluntad general: una guerra impopular sería imposible. La gran fuerza reside en el espíritu público, en los recursos de la nación, y en que la marcha constitucional consolidada autoriza y sanciona las buenas prácticas de mando, abriendo el camino a las reformas en administración y consagrando dogmas que respetan los partidos que hasta aquí han turnado en el manejo de los negocios. Los gobiernos que tienen la conciencia de mirar por el país, son más fuertes de lo que a veces creen ellos mismo, porque el gobierno es una necesidad que se siente cada día y en cada hora.

En conclusión, la suma centralización del poder y de la Administración sólo existe en el gobierno absoluto. Y cuando éste ensaya a mejorar su régimen administrativo, ya a impulsos de la civilización, ya para aumentar con la producción públicas las rentas del Estado, cuando lo escentraliza hasta cierto punto, hasta ese mismo punto se introduce la tolerancia política o la libertad de hecho, relajándose la doctrina del arbitrario mando, porque el mundo no progresa a medias, y el hombre que produce y se ilustra se posesiona de lo presente, compara y pone el pensamiento en el porvenir. La suma escentralización del poder y de la administración están en el gobierno republicano, y especialmente en el federativo: si en él no hubiera administración, localizada y bien dispuesta, tampoco habrá orden, ni fuerza, y la misma libertad será mentida. Y la centralización del poder

con la escentralización de la Administración, no están en parte ninguna. Si alguna vez se creyese divisarlas, no sería más que muy transitoriamente.

TODA FORMA DE GOBIERNO ADMITE BUENA ADMINISTRACIÓN

Lo cual no quiere decir que la buena administración sea producto exclusivo de esta o aquella forma de gobierno, puesto que la razón indica y la historia demuestra que a unas y a otras les ha tocado prosperar o decaer, así en el régimen interior como en su consideración exterior, y dominar o ser dominadas, según varia combinación de sucesos, en que han tenido no menos parte que los elementos que en sí abrigaban, los que se desarrollaban en las naciones vecinas. Porque otra sería la historia si otros hubiesen sido los periodos en que aparecieron los hombres destinados a trastornar en diversos sentidos la faz del mundo. En toda clase de gobierno cabe buena y mala administración, porque en todas es posible legislar, o no, según las necesidades del país, ordenar la sociedad y proveer al cumplimiento de las leyes. Sin embargo, como los censores y moderadores de la Administración pública son los hombres llamados directa o indirectamente a tomar parte en la formación de las leyes, que en la monarquía absoluta es uno solo, en la república son todos, y en la monarquía constitucional se aspira a que sean los capaces; en este último sistema es donde el entendimiento encuentra mejores y más sólidas prendas de acierto, como temperamento equidistante de extremos peligrosos en el presente estado de la civilización y las ideas.

La razonable centralización administrativa es el instinto de la nacionalidad: es en las masas el profundo sentimiento de la necesidad del orden, y en los individuos la conciencia de la debilidad de cada uno y de la fuerza de todos. En ella está la independencia del territorio, la autoridad del gobierno y la libertad de los pueblos. Porque no es la centralización despótica la que conviene a las naciones, sino la atracción y consiguiente convergencia de los esfuerzos en el sentido de la utilidad común; de manera que si toda escentralización política supone bastante ilustración y patriotismo en los ciudadanos influyentes para aunar sus conatos hacia la regularización y mejora de la marcha del poder supremo, también la escentralización administrativa supone la necesaria inteligencia y probidad para que los llamados por elección popular a participar en la dirección de los intereses especiales, llenen sus funciones sin perder de vista los intereses de la generalidad. Así se disemina el poder moral sin debilitarlo, antes bien fortaleciéndolo; así los peligros de la escentralización se disminuyen o desaparecen ante la común convicción de que el romper la unidad de miras administrativas es renunciar al porvenir del país. El gobierno central no ha de ser invasor, pero debe tener la suficiente autoridad para evitar y corregir los abusos de todos los funcionarios administrativos, cualquiera que sea su procedencia o delegación: autoridad más enérgica en las naciones de tendencias fraccionarias o provinciales, y de irregularidad

de antecedentes en el ejercicio de la acción municipal. Si para vencer la inercia de las localidades en la vía de la perfección social se ha menester en el gobierno un activo y constante impulso, ¡cuánto mayor no habrá de ser cuanto no abunden en ellas los hábitos, la decisión y la aptitud! En no haberse comprendido bien estas verdades, consiste el corto progreso, o sea el atraso de algunas naciones. Concentrar prudentemente la luz es darle, mayores reflejos; dividir las fuerzas es debilitarlas; buscar libertad es preparar orden; desear un pueblo moral es desearlo arreglado con un gobierno fuerte; y querer gobierno fuerte es quererlo central. Huir, empero, de los extremos viciosos, es condición esencial del equilibrio de las fuerzas activas y pasivas de la sociedad.

LA ADMINISTRACIÓN ES EL APOYO DE LOS GOBIERNOS

El gobierno forma la Administración, pero la Administración sostiene a los gobiernos. Por manera que un sistema de gobierno, sea el que quiera, puede considerarse en el aire si no consigue fundar una buena Administración. Y, al contrario, en un país bien administrado subsistirá por cierto espacio de tiempo el gobierno, aun cuando decayese y dejase que desear. De donde se infiere que si alguna máxima se pudiera sentar, en caso de admitirse la discrepancia entre la marcha del poder supremo y la de la Administración, sería la contraria a la que hemos combatido, y consistiría en que, cualquiera que sea la escentralización del sistema de gobierno, conviene conservar arreglada, compacta y prudentemente centralizada la Administración. Nosotros, sin embargo, repugnamos tal discrepancia, porque ¿cómo se concibe la larga existencia de un gobierno débil y descuadrado, simultáneamente con la de una Administración emanada de él, firme y ordenada? ¿Cómo un gobierno hábilmente combinado y dirigido dejaría de plantear una Administración bien entendida? Los efectos son consiguientes a las causas.

Cierto es que en las naciones ya adelantadas y prácticas en materia de política y administración, cuanto mayor parte alcanza el elemento democrático en el derecho y ejercicio de la censura gubernativa, con natural tendencia a la relajación de los vínculos sociales, tanta más seguridad y latitud se dan por el raciocinio de los hombres pensadores y por el instinto de la conservación general, a la acción expedita y enérgica, bien que responsable, del gobierno. A este punto de suave reacción llega tarde o temprano la monarquía constitucional, si no ha de ser símbolo de completa importancia. Mas la acción del gobierno se prepara y conduce en ella por una Administración fundada en el mismo principio. Que por grave error ha de estimarse la suposición de que la monarquía, por estar acompañada de formas representativas, se halla condenada a ser una institución vacilante y efímera, y como tal no más que consentida y tolerada temporalmente. Así considerada, no sería forma admisible de gobierno. Si en naciones poco preparadas para novedades políticas son estériles aflictivas las épocas de

transición a la libertad, porque las costumbres, los intereses y las pasiones se chocan produciendo una subversión comparable con el caos, más tarde viene la experiencia y la ilustración a aleccionar a los reyes y a los pueblos, y a hacerles aceptar los principios o axiomas sobre que debe asentarse la sociedad en su nuevo estado, pocos, pero sagrados e inalterables. Si los reyes quieren subsistir, han de ser buenos; si los pueblos desean prosperar, han de tener juicio. La monarquía constitucional, dejando ahora el investigar su lejano porvenir, es susceptible de tanto concierto, firmeza y dignidad en la parte política, como de regularidad, vigor y justificación en la administrativa, sin que la opinión pública las perturbe de necesidad, aun en sus momentáneas sobre excitaciones, sino que, al contrario, pueda servirles de estímulo y de verdadero apoyo. Cuando no van así las cosas en la monarquía constitucional, es que no se entienden o no se cumplen sus condiciones.

Lo difícilísimo es el que en un país mal administrado, desordenado además, y subvertido por el repentino tránsito a las instituciones representativas, se establezca una forma radical y acertada de su Administración o de su economía social, porque es concluir por donde fuera fortuna haber empezado. Este arduo problema es, sin embargo, el que hay que resolver en España, grande y singular espectáculo a la atención del resto del mundo.

ADMINISTRACIÓN EN LA MONARQUÍA CONSTITUCIONAL

La monarquía constitucional sirve esencialmente para mejorar lo ya establecido. Procura evitar los inconvenientes de los gobiernos absolutos y de los democráticos, apropiándose sus respectivas ventajas, y combinando la rapidez de la ejecución con la madurez de las deliberaciones: da autoridad preeminentemente a la razón esclarecida por la discusión libre, y siguiendo los consejos de la prudencia, aspira, menos que una ilusoria perfección precipitada, a ir corrigiendo imperfecciones.

En la Administración pública lleva impreso el mismo sello y carácter: cualquier exceso en su objeto y en sus medios traería funestas consecuencias. Si la Administración propendiese a ostentación de fuerza, a lujo de mando, a extremada concentración de facultades, introduciría en un gobierno libre los andamios del absolutismo; si, por el contrario, tomase por divisa la debilidad, o abandonase a los individuos el cuidado de las cosas que ella debe manejar, dejaría prevalecer, no ya la república, sino la anarquía en la sociedad. Con la constitución del Estado ha de ponerse en armonía de Administración del país por medio de leyes orgánicas, dando su lugar a las costumbres, carácter y actual ilustración de los habitantes, y advirtiendo que por querer avanzar demasiado suele hacerse muy poco, y que a los sucesivos legisladores corresponderá más adelante seguir con nuevas leyes el movimiento moral e intelectual de la generación venidera. Las

sociedades no caminan con la misma rapidez que la imaginación de los formadores, y es muy peligroso el sustituir cualquier género de alteración violenta a la acción bienhechora, pacífica y pausada de las ideas. Las mismas instituciones políticas y administrativas que vivifican y fortalecen la gran república del norte de América, están apocando y destruyendo las demás repúblicas de aquel continente, sólo por la diferencia de civilización de índole de preparación de unos y otros moradores.

ADVERTENCIAS

Para pasar de estas consideraciones generales a la sucinta exposición de los principios de la ciencia administrativa, sólo falta hacer dos advertencias.

En primer lugar, nos ocuparemos de la Administración pública con relación a la monarquía española. Los principios son constantes, porque la acción social que determinan y regularizan se dirige siempre al mismo fin; más la aplicación ha de acomodarse a la naturaleza de las instituciones políticas, con las cuales no cabe antagonismo. Y si el tratar estas materias, solicitar su discusión y propagar sus nociones puede ser de utilidad ofreciendo un sistema perceptible a la buena razón del país, justo y conveniente es que pongamos la intención y la vista en el nuestro.

En segundo lugar, observaremos que entre la diversidad de combinaciones que se han ideado para organizar políticamente un Estado, donde cabe tanta latitud de opiniones, según los alcances o los intereses de cada individuo, hay, sin embargo, bastante experiencia acumulada en beneficio del género humano para que sean universalmente recibidas y acatadas las doctrinas que sirven de refugio a la sociedad contra el abuso de uno y los abusos de muchos. La ambición, el fervor, los deseos expresados según el temple de los individuos, el mismo anhelo del bien que se divisa o cree divisar cercano, resultan importantes o perjudiciales si los esfuerzos combinados se empeñan fuera del camino que guía al cierto: Cuanto mayor sea la vehemencia, tanto más transcendental vendrá a reconocerse tardíamente el extravío. Determinadas las condiciones de cada forma de gobierno, el aceptar sus consecuencias es cordura, y el dominar los ímpetus del entusiasmo es patriotismo, porque siendo las instituciones políticas un medio, a la mejora social no se llega sino lentamente, con decisión, con perseverancia, con rectitud de corazón, con paciencia.

Nada más fácil que la exageración; nada más cómodo que la formación de teorías extremadas; nada más holgado que la proclamación de sistemas sencillísimos de gobierno y administración hechos a medida del deseo y exentos de todo inconveniente; mas a semejantes concepciones, hijas de la ilusión e inexperiencia, cuando no son pretexto a miras ambiciosas, ha de tocarles pasar del dominio de la filosofía al de la codificación ha de llegarles su día de prueba y de castigo, que es el de la práctica. Nada más

usual en tiempo de pasiones que el acusar y demostrar los hombres ilusos y exagerados a los de mayor ilustración y cordura, presentándolos como egoístas, que por propio y punible interés guardan y ocultan en otra caja de pandora la igualdad, la libertad, la felicidad de los pobres y sacrificados pueblos; mas llegan las ocasiones del asalto, ábranse las puertas de la caja por manos violentas y desatentadas, y lo que de allí sacan, y lo que de allí reparten y desparraman, es lo que ellos no presumían en su seguridad: el mal, el desorden, la injusticia, la miseria, la tiranía y, por último, la lección del escarmiento. Si los sistemas desacertados no se desacreditasen, ¿dónde estará la verdad? Y si desacreditados no desapareciesen, ¿dónde estaría, no ya la razón, sino el mero instinto del género humano?

En Administración, que es ciencia de aplicaciones y métodos, son aún menos admisibles, los descarríos. Fundada en el conocimiento del corazón del hombre, y en el estudio de las necesidades públicas, su misión es satisfacerlas sin distinción conservar la armonía que conviene a la sociedad y auxiliarla para que, mejorándose, prospere. Arraigada una buena Administración, no nos cansaremos de inculcarlo, poco afectan al Estado las oscilaciones de la difusión política; al contrario, sin buena administración las sacudidas políticas se traducen por trastornos sociales.

“Dejad hacer”, dicen los que, llevando al campo de la administración sus teorías exageradas en políticas, pretenden confiar al interés individual el arreglo de los otros intereses que le son opuestos. “Hacedlo todo”, dicen, por el contrario, los que intentan introducir la acción del gobierno hasta los más sencillos pormenores, sin conceder a los pueblos ni a los individuos libertad, estímulo ni recompensa. Todos los extremos son viciosos y ajenos de la monarquía constitucional, en que tanto lugar tienen los términos medios. Los principios administrativos con aplicación a ella vamos a procurar enunciarlos, los que están reconocidos por fecundos, los que han logrado reunir el asentamiento y aprobación de la generalidad de los hombres pensadores y juiciosos del mundo civilizado.