

MEMORIA sobre el sistema central en la administracion pública, leida por el bachiller DON EPIFANIO CANTO ante la Facultad de Leyes de la Universidad Nacional el dia 2 de Diciembre de 1852, para obtener el grado de licenciado en dicha Facultad.

Señores:

Cuando las antiguas colonias de la España entraron como repúblicas a ocupar un lugar en el rango de las naciones, una de las primeras dificultades con que tocaron, fué el sistema administrativo que les fuera mas conveniente: aquel que, prestando garantías al orden público, contribuyera mas al desarrollo del progreso material e intelectual.

La cuestion principal que nació de esta duda fué la de: si convenia mas a cada nueva república un centro administrativo, que, derramando su influencia sobre el estado, reuniese en un punto el conocimiento i direccion de las cosas i el mando de las personas; o si, a ejemplo de los Estados-Unidos, debería residir la mayor parte de la administracion en cada localidad, quedando el gobierno que representase el estado, sometido hasta cierto punto al arbitrio de estas mismas localidades.

En Chile, desde el principio de su revolucion, se dividieron las opiniones en esta materia. Hombres influyentes, tribunos populares, escritores distinguidos apoyaban la idea de la excentralizacion. Para ellos el argumento irresistible era la preponderancia siempre creciente de los Estados-Unidos, debida sin duda a su manera de constituirse. Sin entrar detenidamente a pesar los motivos que obligaran a las colonias inglesas a constituir la federacion, ellos la creian aplicable a todo pueblo, donde se aceptase el principio republicano.

Por fortuna, i como una prueba de la sensatez del país, la opinion contraria sobrepujó; i la centralizacion vino a ser la base de la administracion pública.

Sin embargo, señores, i a pesar de habernos probado la experiencia que para Chile es este el sistema mas conveniente, aun hai quienes crean lo contrario; aun hai quienes exciten las susceptibilidades locales con la idea de una confederacion; i no hace mucho tiempo, en algunos dias fatales para la república, esta idea pretendia tomar las dimensiones de la realidad.

Por esto, al presentarme a llenar una de las pruebas que deben conducirme al foro, he preferido tratar esta cuestion, no porque pueda arrojar alguna luz sobre ella, sino mas bien como una muestra de respeto a ese sábio principio consignado en nuestra carta fundamental en estas palabras: «*La República es una e indivisible.*»

Centralizar, es reunir en un punto el conocimiento i direccion de las cosas o el mando de las personas, de manera que la voluntad central llegue a todas partes i produzca por igual sus efectos.

Excentralizar, es esparcir los atributos de la autoridad que existen en un punto, distribuyendo los mas o ménos latamente entre los demas puntos del estado.

Sentadas estas definiciones, pasaré a hacer las reflexiones que ellas me sujieren.

En toda nacion la administracion pública tiene que atender a dos distintos intereses: los jenerales i los parciales. Los primeros pertenecen al estado constituido en cuerpo social; los segundos a las localidades o fracciones de ese estado i a los individuos. Los intereses de las localidades se desarrollan en cada provincia, son especiales i están encomendados a sus municipalidades respectivas; al paso que los intereses jenerales abrazan a la comunidad; formada por esas provincias i tienen su direccion en el centro, o en la capital, representado por el asiento del Supremo Gobierno. Así, pues, los intereses de las provincias, o lo que es lo mismo, los intereses de la parte, deben estar subordinados a los del todo representado en la nacion; i por consiguiente para que un sistema administrativo sea regular i prudente ha de asegurar la correspondencia i armonía entre las operaciones de las provincias i las del estado en jeneral.

La excentralizacion, segun sus partidarios, da a cada provincia una administracion propia i esclusiva i transforma a las naciones en un conjunto de pequeñas repúblicas, con todas las condiciones que les son inherentes. Cada una de ellas establece sus asambleas, elije sus mandatarios, los sujeta a mayor o menor direccion en sus funciones i establece los tribunales que han de influir en sus negocios.

Este orden de cosas, agregan, crea los hábitos de la vida pública, i segun él cada provincia permanece constantemente entregada al cuidado de sus intereses peculiares, desarrollando al mismo tiempo esa especie de amor a la localidad, que se confunde a veces con el de la patria; i el argumento mas poderoso con que sostienen las ventajas de la federacion contra la unidad gubernativa, es el ejemplo de la confederacion norte-americana.

Pero en Chile estas pregonadas ventajas serian otros tantos inconvenientes. Siendo sus habitantes de una misma raza, con una sola religion que adorar i casi con iguales costumbres ¿no sería un contrasentido pretender establecer un sistema de gobierno, que hasta cierto punto está basado en el egoísmo? La federacion en un país como el nuestro, aislaria las miras i apocaria las relaciones; i las provincias o partes en que se dividiese el estado, como eslabones desprendidos de una gran cadena, se impregnarian de un espíritu mezquino, desdeñarían las altas concepciones de interes jeneral i no apreciarían sino aquellas ventajas muy inmediatas i poco costosas. Para la conservacion e independencia de la república, para las grandes empresas, como ferro-carriles estensos, costosos canales, sólidos puentes, para los actos superiores, en fin, debe existir un foco de accion que partiendo desde el centro, derrame por todas partes su influencia enérgica i preponderante. ¿Cómo podría existir ese gobierno, sin una administracion subordinada? ¿Cómo podría impartir órdenes a autoridades que no le estaban sometidas, i que acaso sujetarian a discusion o mirarian sus mandatos como simples consejos?

Un orden de cosas semejante, no solo debilitaria a la República, sino que la espon-dria continuamente a los trastornos consiguientes a esa aglomeracion de pequeñas Repúblicas, cuyos intereses se hallarian directamente en contacto.

Recordar a los Estados-Unidos para probar que el sistema federal sería conveniente en Chile, es, a mi juicio, un verdadero contrasentido. Los Estados de la Unión adoptaron ese sistema, despues de su revolucion, por las mismas razones que nuestros lejisladores debieron tener en vista para rechazarlo, es decir, a fin de evitar la desunion i el semillero de guerras domésticas.

Aquellas provincias pobladas en varias épocas de las revoluciones de la Inglaterra, recibieron en su seno una serie de jeneraciones de hombres cultos i libres. Cada una

de las trece provincias norte-americanas se pobló de partidarios de varias sectas religiosas i de partidos políticos opuestos, los cuales, durante las frecuentes reacciones de la Gran-Bretaña, acudieron a las colonias para gozar allí libremente del ejercicio de sus opiniones políticas i creencias religiosas.

Cada una de estas sectas organizó en diversas comarcas de Norte-América un sistema constitucional i legislativo, según sus opiniones i aun sus caprichos. De esta manera se formaron trece repúblicas bajo la protección de la Inglaterra, i todas ellas, a excepción de Pensilvania, adoptaron el sistema de las dos cámaras, modificándolo según sus opiniones políticas i aun su religión. Allí prevalecieron las costumbres serenas i puras, aunque tercas i pedantezas de los Presbiterianos con sus opiniones democráticas; aquí las sombrías ideas de los protestantes independientes; en Pensilvania, las singulares, pero filantrópicas visiones de los cuáqueros: a la Virginia, a las Carolinas, a la Georgia, los anglicanos trasportaron su culto con las ideas de monarquía constitucional; i en Maryland, los irlandeses, Baltimore i Garrols fundaron una colonia de católicos romanos. Con tales elementos, ¿cómo habría sido posible centralizar el poder en aquellos Estados? Semejante sistema habría sido sin duda el grito de alarma para las diferentes sectas o partidos, que naturalmente habían de luchar por conservarse independientes, o por ser cada uno de ellos el centro buscado. La federación era, pues, en esos Estados el único sistema posible que conseguía unirlos i con el cual podrían formar su mote: «*Et pluribus unum.*»

Ninguna de las colonias españolas se ha encontrado en el caso de Norte-América; i por eso tan fatales consecuencias las han traído las tentativas de federación. Allí están como elocuente lección los pueblos colombianos, entre los cuales, en los primeros tiempos de su independencia, el sistema federal fué la señal de las insurrecciones militares i de las guerras civiles, hasta que destruidas sus juntas desorganizadoras volvieron al camino de la unidad representativa. Allí está también Buenos-Aires, pueblo activo, inteligente i fuerte hasta el momento en que la federación levantó su bandera: con ella vino la guerra civil, los sangrientos caudillos, las rivalidades odiosas entre la capital i las provincias; i por fin, don Juan Manuel de Rosas. ¡Quiera el cielo que ese déspota haya sido la última desgracia de aquel pueblo!

La razón i la conveniencia apoyadas en hechos elocuentes, nos pregonan, pues, las ventajas del sistema unitario para la administración de pueblos como el nuestro.

Chile, además, para adoptar la centralización tiene en su favor, hasta su posición geográfica. El mar que baña sus costas le ofrece un camino fácil de cruzar para poner en relación el centro con las estremidades: dos vapores del Estado llenarían esta necesidad en muy corto tiempo.

Sin embargo, como todo sistema llevado a la exajeración tiene sus inconvenientes, la centralización excesiva puede ser estremadamente perjudicial no solo a libertad, sino también a la prosperidad de la nación.

Fácilmente se concibe que la administración pública ofrecería graves inconvenientes, si en su dirección central se acumulase un número desproporcionado de trabajos de administración secundaria; porque, sobre retardarse de esta manera el despacho de los negocios superiores, habrán de resolverse aquellos por los informes de los mandatarios de las provincias, con ménos acierto i oportunidad que si ellos los decidiesen por sí mismos, i esto con la necesaria responsabilidad.

Si es verdad que la administración pública debe tener la autoridad e intervención necesarias para asegurar en todas las diversas partes del Estado la ejecución de las leyes, i para corregir i regularizar el movimiento social; no es ménos cierto también que trae notables inconvenientes el que la administración central ejerza aquellos actos que las provincias pueden i deben razonablemente desempeñar por sí. La intervención del gobierno central en esos actos de los pueblos de provincia, que pode-

nos llamar de negocios domésticos, sería no solo ofender la armonía jeneral, sino tambien esponerse a resolver mal esas cuestiones caseras, que mejor que en otro punto deben resolverse en el lugar en que nacen.

La excesiva centralizacion, ademas, reuniendo todas las fuerzas del Estado en un solo punto, puede traer el despotismo, o por lo ménos poner alguñas veces en conflicto la libertad de los pueblos.

Preciso es, pues, corregir la excesiva centralizacion, poniéndole algun contrapeso que evite sus inconvenientes:

Dos maneras se presentan para corregir la excesiva centralizacion: 1.º distribuir entre los ajentes provinciales i locales el sobrante de las atribuciones o incumbencias aglomeradas en el centro, i 2.º traspasar i confiar a las provincias i pueblos partes de las mismas atribuciones, i ambas cosas pueden tener lugar a la vez.

Entre nosotros la constitucion del Estado adoptó el segundo medio de corregir la centralizacion, i con este fin dió a los cuerpos municipales ciertos cargos i derechos en los diversos pueblos del Estado.

Pero acaso la época en que se dictó ese código no permitió a sus autores corregir la excesiva centralizacion; de manera a garantir sólida i suficientemente la libertad i la conveniencia de los pueblos. Si es verdad que por nuestra carta fundamental aparecen las municipalidades como los tutores de sus distritos, si les corresponde el cuidar de la policia de salubridad, comodidad, ornato i recreo; el promover la educacion, la agricultura, la industria i el comercio; el atender a las escuelas primarias i otros establecimientos de beneficencia bajo las reglas que se prescriban; el atender a la conservación i reparacion de los caminos, calzadas, puentes i otras obras públicas; el dirigir sus peticiones a los cuerpos legislativo i ejecutivo; sobre medidas conducentes al bien del departamento; tambien es bien cierto que ni tienen los suficientes elementos para atender convenientemente a las distintas necesidades de sus localidades, ni el bastante poder para ser sus guardianes i defensores: Por nuestra lei fundamental se las ha constituido en celadores de sus pueblos, pero sin derecho para reformar o crear las instituciones secundarias, que pudieran influir en beneficio de la localidad.

Una de las mayores trabas que la centralizacion ha puesto a la municipalidad entre nosotros, es esa especie de pupilaje con que se hallan sometidas al Gobierno para la inversion de la suma mas insignificante. Tienen, es cierto, nuestras municipalidades sus fondos propios; pero no tienen la libertad de destinarlos arbitrariamente sin la aprobacion del gobierno central. Ninguna mejora local, ningun trabajo pueden emprender aquellos cuerpos, sin que el ejecutivo acceda al gasto que origina, aunque la cantidad sea de pequeña monta:

Sería de desear que unos cuerpos emanados directamente del sufragio popular, creados para promover i conservar las mejoras de las localidades i que jeneralmente son formadas de individuos abonados por su amor al departamento en que residen i por sus luces, tuvieresen mas amplos derechos para llenar sus funciones.

Para que las municipalidades llegasen a ser el verdadero contrapeso de la centralizacion gubernativa, sería necesario:

Que el Gobierno las arbitrara mayores fondos que los que actualmente poseen, a fin de que proveyesen sin mezquindad a las necesidades de sus departamentos i pudieran emprender obras de duracion i de importancia.

Que con la responsabilidad precisa, dispusiesen, sin la obligacion de recurrir al Gobierno, de todas los fondos que les perteneciesen.

Que tuviesen no solo el encargo de promover la educacion, sino que interviniesen inmediatamente en ella, bajo las reglas prescritas por la Universidad.

Que se encargasen de aglomerar i suministrar los datos estadísticos que estubiesen

a su alcance, mediante la injerencia en la agricultura, industria i comercio en su pueblos respectivos.

Que dirijiesen e interviniesen en los gastos i el arreglo de los establecimientos de beneficencia i de correccion:

Que tuviesen a su disposicion un ingeniero, dotado por el Supremo Gobierno, a fin de que las dirijiese científicamente todos los diversos trabajos que pudieran emprender en sus distritos, en caminos, puentes, calzadas, etc.

Que el número de sus miembros se aumentara en cada pueblo; a fin de que hubiese más garantías de celo i buena dirección.

Que cada uno de los miembros de estos cuerpos se encargase especialmente de alguno de los distintos ramos a que tiene que atender la corporacion, recibiese un sueldo del Estado, a fin de hacer mas forzosa su responsabilidad, quedando de esta manera en la obligación de presentar cada año o en cierto tiempo una reseña o memorial de adelanto i prosperidad en que se encontraba el ramo de que se le había encargado.

En fin, señores, que sin dar a estos cuerpos injerencia alguna en los negocios de administracion jeneral, se les destinase únicamente, pero de una manera eficaz, a la dirección de los intereses parciales domésticos, a la consecucion de esos trabajos que nadie puede dirigir mejor que las localidades a quienes interesan.

La Constitución ha dado poca estension al poder municipal; i ha hecho afluir al centro mucha parte de la vitalidad del cuerpo social. De esta manera han sufrido i están espuestas a sufrir siempre las estremidades.

Con echar una ojeada a nuestras provincias remotas palpamos esta verdad. No hablemos de las del norte, porque en ellas la mano de Dios ha derramado tantas riquezas, que casi por sí solas han surjido i prosperado.

Pero fijémonos un momento en Chiloé, por ejemplo, i lo veremos con sentimiento luchando con el pauperismo, a pesar de tener en su seno una poblacion activa i ricos veneros de prosperidad en sus inmensas montañas. ¿Mas quién cuida de promover su riqueza i de levantar a esos pueblos de su postracion? No serán por cierto las sombras de municipalidades que allí existen, casi anuladas: porque a la distancia que se encuentran del centro, tendrían mil dificultades que vencer para ponerse en situacion de trabajar con empeño en adelantar sus departamentos. Agréguese a esto que aquellas corporaciones cuentan con tan miserables entradas que apenas les basta para sus mas exigentes necesidades, sin que puedan ni organizar ni crearse otros recursos.

Creo, pues, que con algunas reformas fáciles, con alguna ampliacion del poder municipal, gozaria Chile de esa razonable centralizacion administrativa, que es el instinto de la nacionalidad.

Esa razonable centralizacion es en las masas el convencimiento de la necesidad del orden, i en todos los individuos la conciencia de la debilidad de cada uno i la fuerza de todos. En ella está la independencia del territorio, la autoridad del Gobierno i la libertad de los pueblos.

La centralizacion que se aparta de la atraccion i consiguiente converjencia de los esfuerzos en el sentido de la utilidad comun, la que reúne toda la fuerza en un punto dado, esa es la centralizacion despótica. Pero la que reúne en el Gobierno la fuerza necesaria para proteger la independencia i la paz de la República, la que deja en las localidades la intervencion en sus intereses peculiares, la que promueve el esplendor i fuerza en los cuerpos municipales, esa es la centralizacion de la libertad i es la que deseo para mi patria.

De lo dicho resulta:

Que la administracion pública debe estar centralizada, en cuanto ha de obedecer

al impulso del Gobierno, trasmitiéndolo a todas partes con carácter de autoridad para el cumplimiento de las leyes i direccion de los intereses jenerales.

Que es viciosa la centralizacion excesiva, sea por aglomerar incumbencias en la alta administracion, sea por privar a los pueblos de intervenir en el manejo de sus negocios.

Que el exceso de centralizacion administrativa es propio de los Gobiernos absolutos; asi como la moderada i bien entendida centralizacion es conveniente al bien-estar i progreso de los pueblos.

Que con la centralizacion debe promoverse el poder municipal, como el medio mas oportuno en Chile para corregir la exajeracion de aquella.

Que la federacion solo nos traeria la anarquía, la debilidad, i acaso el despotismo, como sucedió en la República argentina.

I por fin que es tan perjudicial la máxima de los que dicen: «dejad hacer», confiando al interes individual los intereses de la nacion; como la otra de «hacedlo todo», de los que intentan introducir la accion del Gobierno hasta en los mas sencillos pormenores, sin conceder a los pueblos aquella libertad que necesitan para su bienestar i progreso.

I últimamente, que esos extremos son viciosos i ajenos de nuestras instituciones republicanas.

Nuestro respetó i gratitud merecen, pues, los hombres públicos que hicieron triunfar en Chile la unidad administrativa. Ellos dieron con ese sabio sistema la fuerza necesaria al Gobierno, armonizándola con la libertad i progreso de los pueblos.

¡Ojalá que el horizonte de la República no se oscurezca jamas con las nubes de la anarquía bajo las banderas de la federacion!!

Concluiré estas líneas con estas palabras de un célebre publicista:

«Concentrar prudentemente la luz, es darle mayores reflejos; dividir las fuerzas es debilitarlas; buscar libertad es preparar orden; desear un pueblo fuerte i moral, es desearlo unido i con un Gobierno fuerte para hacer respetar la lei, i querer un Gobierno semejante es quererlo central. Huir, empero, de los extremos viciosos, es condicion esencial del equilibrio de las fuerzas activas i pasivas de las sociedades libres.»

MEMORIA presentada ante la Facultad de Leyes de la Universidad Nacional, por el Bachiller DON MATEO OLMEDO, el dia 15 de diciembre de 1852, para obtener el grado de Licenciado en dicha Facultad.

SOBRE EL ESTADO ACTUAL DE LA INSTRUCCION SUPERIOR LEGAL, I SOBRE LOS MEDIOS DE MEJORARLA.

Dos medios hai de conocer si en un pais la instruccion sigue el progreso gradual de las otras instituciones: 1.º observar si constantemente se halla al nivel de ellas; 2.º examinar directamente los métodos de enseñanza, sus tendencias i resultados.

Valiéndonos del priuer procedimiento advertiremos que en estos últimos diez años entre nosotros, la instruccion primaria, marchando en paralelo ha seguido el desa-