

Centralisation y Liberty. Reflexiones de John Stuart Mill

Por MARÍA LUISA CICALÉSE
Universidad de Milán

RESUMEN

El estudio pone de manifiesto cómo, tras un exordio benthamiano y radical favorable a la centralización, John Stuart Mill pasa a sostener –en diálogo con Tocqueville– que el individuo sabe asociarse por objetivos desinteresados, que la libertad es más valiosa que la igualdad y que un pueblo aprende a ser libre en la experiencia de la vida cotidiana. De aquí el rechazo hacia un Estado portador de un modelo único de conducta impuesta desde una centralisation a la francesa y la adhesión a una representación municipal y provincial con legislativo local provisto de potestad directiva y con ejecutivo que administra autónomamente. No obstante, el poder descentralizado se encuentra equilibrado desde una competencia centralizada, a razón de mejores condiciones, mediante la cual al gobierno central le corresponde no sólo la política exterior, sino también garantizar los principios inspiradores del sistema administrativo, esto es, de igualdad ante la ley y de justicia, de seguridad para las personas y los bienes.

Palabras Clave: *Mill, Tocqueville, Centralización, Autogobierno, Libertad-Liberalismo, Sociedad Civil.*

ABSTRACT

The study reveals how, after a benthamian and radical exordium in favour of centralization, John Stuart Mill goes on to defend (in accordance with Tocqueville) that the individual knows how to come together out of selfless purposes. Also, he assures that liberty is more valuable than equality and that people learn to be free with the experience of everyday life. Hence the rejection of a State holding an unique model of imposed behaviour from a French-way centralisation and the commitment to a municipal and regional

representation with a local legislative power provided with executive authority that allows self-governing management. Nevertheless, decentralized power is balanced by a centralized force by means of better conditions. Using this force it is for the Government to take responsibility of foreign affairs and also to guarantee the inspiring principles of the administrative system: equality before the law, justice and security for both people and possessions.

Key words: *Mill, Tocqueville, Centralization, Self-governing, Freedom-Liberalism, Civil Society.*

El problema de la centralización es específico frente a los grandes temas políticos que lógicamente lo preceden, como soberanía y formas de gobierno, pero a comienzos del siglo XIX irrumpe en el pensamiento político europeo, y en Francia, en los años finales de la Restauración, cobra especial significación dentro del conocimiento teórico en cuanto fundamento político del porvenir. Cabe además considerar de importancia la afinidad entre liberales y *ultràs* realistas quienes a comienzos de la Restauración reclaman franquicias y exenciones locales y una limitación de los poderes del gobierno: así, aún permaneciendo alejados entre sí, De Villèle, de Corbiere, Benjamín Constant, Fiévée, Chateaubriand y Robert-Collard¹.

A mitad de siglo, bajo el Segundo Imperio, el gobierno toma conciencia de que si se gobierna bien de lejos no se administra bien sino de cerca². Con todo, tal transferencia de atribuciones, bautizada como *décentralisation* en la época, no fue según la historiografía jurídica francesa actual otra cosa que *déconcentration*, es decir delegación por parte de una autoridad administrativa a una autoridad sujeta a sus órdenes del poder para decidir en su lugar. Se trataba de una delegación de poderes o de competencias por una autoridad superior a una autoridad jerárquicamente subordinada y rigurosamente controlada, como por ejemplo de un ministro a un gobernador, continuando el Estado como única entidad jurídica subsistente. Por el contrario, el moderno concepto de *décentralisation* consiste en el reconocimiento de la existencia bajo el punto de vista jurídico de una colectividad distinta del Estado, dotada de personalidad moral, con titularidad de derechos y deberes al igual que las personas físicas (no, pues, simples circunscripciones administrativas del Estado, sino entidades relativamente autónomas). Esa colectividad posee órganos distintos de los del Estado: consejos electos, autoridades ejecutivas; dispone de competencias, posee bienes, selecciona personal, es titular de un patrimonio, establece su presupuesto (*budget*). La colectividad descentralizada se

¹ Un articulado estudio es el de VON THADDEN, R. *La Centralisation contestée. L'administration napoléonienne enjeu politique de la Restauration (1814-1830)* (1967), trad. fr. de H. Cusa et P. Charbonneau, Arles, Actes Sud, 1989. Para una rápida pero eficaz síntesis véase BODINEAU, P. - VERPEAUX, M. *Histoire de la décentralisation*, Presses Universitaires de France, Paris, 1997.

² BODINEAU, P. - VERPEAUX, M. *op. cit.*, p. 3.

administra por tanto libremente, si bien está sometida a las reglas del Estado establecidas por la ley. Aunque Constant nunca precisara de qué forma los órganos locales debieran concretamente determinarse, había formulado el famoso principio, asumido luego en el derecho público bajo la etiqueta de subsidiariedad, en apoyo de la tesis de que las administraciones locales y regionales no eran meros órganos ejecutivos de instancias superiores, ya que debían tener responsabilidad inmediata en cuanto al fondo de sus negocios³.

La descentralización territorial es un término reciente en el vocabulario jurídico francés, al margen de que la lucha por las libertades locales frente al poder central remonte al Medioevo. Desde 1789 hasta finales de la Restauración se desenvuelve la fase en que las libertades locales combaten contra la persistente búsqueda de la unidad del territorio y de las instituciones, triunfantes el año VIII con el régimen napoleónico. De la monarquía de julio de 1830, como se ha señalado, hasta 1944 la democracia local intenta expandirse con dificultad, retrocede y se detiene (Segundo Imperio, Régimen de Vichy).

La Restauración mantuvo el sistema administrativo concentrado que heredó del imperio: «Si les libéraux tiennent un discours décentralisateur et évoquent fréquemment l'éventualité d'une réforme administrative allant dans ce sens ils ont compris l'intérêt pour le gouvernement de conserver une administration départementale solide qui assure "de bonnes élections"»⁴. No obstante, nuevas ideas brotaban con insistencia, promovidas tanto desde las doctrinas liberales como por los juristas realistas: surgen entre ellos interrogantes acerca del poder autónomo de los Ayuntamientos o sobre la personalidad moral con que éstos pueden constituirse en propietarios de bienes y ser poseedores de específicos intereses que no se corresponden ni con los del Estado ni con los de cada uno de los habitantes del municipio. En 1811 había sido transferida la propiedad de los edificios y de caminos a los departamentos encargados, poco después, de su conservación y mantenimiento. Se suscitó entonces un caso jurídico: ¿podía el poseedor de los bienes del Departamento ser considerado entidad jurídica autónoma? El Consejo de Estado expresó un parecer negativo: constituía sólo una división territorial y no una corporación como el Ayuntamiento. El Departamento constituye sin duda una creación revolucionaria, aunque la consumación del equilibrio político entre el Estado y el Departamento no se produce hasta finales del siglo XIX, siendo que los análisis de Daniel Halévy sobre esta materia conservan actualidad en muchos aspectos: el Departamento actúa de cemento

³ VON THADDEN, R. *op. cit.*, p. 83. El historiador alemán resumía la tesis de Constant en la siguiente fórmula: «Chaque structure communautaire devait se limiter à une fonction subsidiaire par rapport à celle qui lui était immédiatement inférieure et assumer les seules tâches qui dépassaient les capacités et les pouvoirs de cette dernière» (*ibidem*).

⁴ BODINEAU, P. - VERPEAUX, M. *op. cit.*, p. 44.

para las instituciones locales a consecuencia de las grandes leyes orgánicas promulgadas en las postrimerías del siglo XIX⁵.

Sólo si se tiene presente que las determinaciones conceptuales se forjan al fuego de la experiencia actual, se comprenderá que en 1835 los interlocutores privilegiados de Tocqueville jamás se situaron *curiosamente*, como escribe André Jardin, en el *milieu* radical inglés ni tampoco entre los hombres representativos de la extrema izquierda concejil. La estirpe de familia legitimista influía y era influida por el radical Mill⁶. El tema de la concentración, junto a la diferencia entre delegación y representación, fue el gran tema a debate –tanto en el epistolario como en discursos públicos– entre Alexis Toqueville y John Stuart Mill a fin de deshacer nudos políticos y definir conceptos jurídicos.

En el relato del *Voyage* a Inglaterra de 1835, Toqueville escribió que Mill le había confesado el porqué de su ataque a las instituciones comunales y provinciales inglesas, pues a su entender servían de instrumento a la aristocracia, así como también el ser consciente de que apoyar la centralización enriquecía al gobierno central con el saqueo de la aristocracia. Ello, «puisqu'rien, n'est préparé dans les institutions actuelle pour hériter de ce pouvoir. Mais, si la démocratie était organisée dans nos communes et dans nos comtés de manière à gouverner, je suis persuadé que nous la laisserions fort indépendante du gouvernement central»⁷. Para evitar los defectos de la centralización contaba con el espíritu inglés, ajeno a abstracciones y poco inclinado al «goût de soumettre les autres à une certaine manière d'exister qu'on juge plus utile qu'ils ne la croient eux-mêmes»; a su juicio «ce goût est très peu répandu en Angleterre»⁸. Tocqueville le preguntaría si el espíritu inglés no era, por el contrario, espíritu aristocrático, devoto de la individualidad y más temeroso de ser turbado en la propia satisfacción que deseoso de extenderla a otros; el espíritu de la democracia era justamente el contrapuesto y conducía a la centralización como necesaria consecuencia de la *grande causa*. Mill fue alcanzado por el argumento del amigo y se dispuso a modificar sus observacio-

⁵ HALÉVY, D. *La fin des notables*, Grasset, Paris, 1930, p. 10.

⁶ Véase JARDIN, A. *Alexis de Tocqueville 1805-1859*, Hachette, Paris, 1984. «La cultura y la civilización» son para Tocqueville el antídoto de la irracionalidad en democracia e impulsan al pueblo a elegir como sus representantes a los mejores. El problema educativo, preexistente ya en el radicalismo inglés, pasa a ser mucho más complejo en el joven Mill, que se interroga acerca de la relación entre los intereses populares, la autodidáctica y el buen gobierno, en especial a partir del año 31, fecha del triunfo de los revolucionarios ingleses que al año siguiente culminará en el *Reform Bill*.

⁷ TOCQUEVILLE, A. DE *Voyages en Angleterre, Irlande, Suisse et Algérie*, ed. de J. P. Mayer e André Jardin, en ID., *Oeuvres complètes*, V, 2, Paris, Gallimard, 1958, p. 53. Cuando en abril de 1835 Tocqueville se dirigió a Inglaterra (tras un primer viaje realizado durante el verano del 33), había ya enviado a revistas y políticos ingleses su *De la Démocratie en Amérique*, impresa en enero anterior.

⁸ *Ibidem*

nes no sobre la aristocracia sino, más bien, sobre el *espíritu inglés* que, como advertirá más tarde, no tardaba en depravarse en la mezquindad de las camarillas locales y que le parecía, en todo caso, distinto del espíritu aristocrático. Y así, en particular, se apartará de las tesis ancadadas en radicalismo partidista descubriendo las virtudes y defectos de la estructura política democrática en sus diferentes aspectos, incluido el de la centralización.

Tocqueville escuchó las palabras de Mill sobre la división *ad infinitum* de las funciones administrativas y acerca del espíritu político inglés de hacer «de son côté ce qui convient», y durante la estancia en Birmingham reparó en que no era el espíritu aristocrático el que conducía al aislamiento, a encerrarse cada cual en su propia satisfacción antes que extenderla a los demás, sino el frecuente espíritu extendido en el pueblo, en cada hombre y en cada asociación, a «jouir le plus possible à soi tout seul de ses avantages, à se renfermer le plus possible dans sa personnalité...»⁹. El espíritu de exclusividad convivía en contraposición al espíritu de asociación, tendente a poner en común las fuerzas para los más diversos objetivos que envuelven a la ciencia, a la política, a los negocios y es precisamente hacia esta idiosincrasia donde Mill apuntaba.

Tocqueville reconocerá que el espíritu de individualidad constituía la auténtica base del carácter inglés y la asociación sólo un medio que la razón y la necesidad proponen para el logro de aquellos objetivos a los que las fuerzas individuales no alcanzan. Igualmente se aflige ante el problema de la centralización, después que los encuentros con los radicales le hubieren revelado que una «manie centralisante» se había adueñado del partido democrático. Por lo demás, cuando de ese modo los ingleses ignoraban la bondad de su sistema, alimentaban pasiones análogas a las de la Francia del 89: criticando la bizarría de las instituciones del Medioevo odiaban la aristocracia que las hubo conservado supersticiosamente sirviéndose de ellas en su particular provecho. Así, el «Esprit novateur, tendance révolutionnaire à n'apercevoir que les abus de l'état présent» se revela «tendance générale des démocraties» que se puede justificar, pero que sería preferible superar para comprender la felicidad del equilibrio histórico entre particularidad y conservación de un fuerte poder central. Por fortuna, en Inglaterra «heureuses difficultés» obstaculizaban la centralización: leyes, usos, costumbres y aquel mismo espíritu inglés del que hablaba Mill, rebelde a las ideas generales y uniformes, y amigo de la particularidad, «goût du chez-soi» también en política. A Tocqueville le parecía que

⁹ *Ibidem*, p. 60. Tocqueville es informado por el abogado Carter de que la opinión de la mayoría de ciudadanos de Birmingham era radical y que durante el intento del ministerio tory de Wellington se perfilaba el peligro de una insurrección por parte de una población reunida en una unión política deseosa de la reforma electoral, bien armada y dispuesta a marchar sobre Londres. A continuación de la renuncia de Wellington, con el retorno de Grey y la aprobación de la Hill, la agitación se aplacó, la población volvió a desinteresarse por hacer política y a preocuparse por hacer fortuna.

una positiva vía de aproximación a la división de todo el poder administrativo podía ser la introducción del poder judicial en la administración. No se trataba de creer superficialmente que la sociedad hubiese de garantizar al individuo y procurar su felicidad, sino de entender que aquella tenía como exclusiva obligación la de suministrar al individuo medios fáciles y seguros para garantizarse a sí mismo y obtener su propia felicidad, única elección compatible con la libertad política, única creación posible de los ciudadanos y hombres. Tal entendimiento, que representaba la superación del estatismo teóricamente producido por el utilitarismo benthamiano, constituía el resultado común que Mill y Tocqueville perseguían. La más saludable institución para alcanzar tal fin era una justicia independiente y más desarrollada en sus estructuras locales de lo que por lo general se encuentra. Los ingleses habían llevado demasiado lejos el principio de la localización de la justicia criminal, haciendo excesivamente costoso acudir a la justicia civil, así pues abandonando las relaciones ciudadano-justicia al estado selvático, esto es no racionalizado.

En la recensión que en 1835 dedica a la primera parte de *De la Democratie en Amerique*, Mill coincidió con Tocqueville en considerar la democracia local como válvula de seguridad e igualmente como verdadera escuela de la democracia: solamente ejercitando un gobierno directo a escala limitada aprendería el pueblo el uso de la forma democrática. Pero si Europa no era América, país de los altos salarios y beneficios donde a todo ciudadano le cabía plantearse atender a los asuntos públicos como a los propios, cuando menos la elección de un cuerpo representativo local o de consejos elegidos para ejercer específicas funciones locales podría dotar a la representación popular para fines comunales de un significado educativo en el sentido del progreso político de la Humanidad. Era sin embargo absolutamente preciso evitar que bajo el velo de las formas democráticas se movieran intereses privados representados por la oligarquía nobiliaria de los grandes feudatarios.

En 1836 aparecía en la “London and Westminster Review” por traducción inglesa de Mill un importante artículo de Tocqueville sobre el *État social et politique de la France avant et depuis 1789*¹⁰ en el que daba una primera formulación a las ideas que habría de desarrollar

¹⁰ TOCQUEVILLE, A. DE *État social et politique de la France avant et depuis 1789*, en ID., *L'Ancien régime et la Révolution*, introduction par G. Lefebvre, note préliminaire par J.-P. Mayer, in ID., *Oeuvres complètes*, vol. II, tome I, Paris, Gallimard, 1952, p. 53. Precisamente la segunda estancia en Inglaterra convence a Tocqueville de la íntima relación, histórica y sociológica, entre gobierno democrático y gobierno centralizado (véase S. DRESCHER, «Tocqueville Two Democracies», en *Journal of the History of Ideas*, XXV, 2, 1964, pp. 201-216). Es necesario añadir que la segunda es la caracterizada por el feliz encuentro con Mill y con sus amigos radicales. Se han manifestado igualmente las diferencias entre ambos asimismo sobre el tema de la centralización (véase H.O. PAPPÈ, «Mill and Tocqueville», en *Journal of the History of Ideas*, XXV, 2, 1964, pp. 217-233).

cerca de veinte años más tarde con *L'Ancien régime et la Révolution*. El autor esbozaba el largo proceso por el cual había surgido la centralización en perjuicio de la administración local: «la Révolution française a créé une multitude de choses accessoires et secondaires, mais elle n'a fait que développer le germe des choses principales; celles-là existaient avant elle. Elle a réglé, coordonné et légalisé les effets d'une grande cause, plutôt qu'elle n'a été cette cause elle-même. En France les conditions étaient plus égales qu'ailleurs; la Révolution a augmenté l'égalité des conditions et introduit dans les lois la doctrine de l'égalité. La nation française avait abandonné, avant toutes les autres et plus complètement que toutes les autres, le système de fractionnement et d'individualité féodale du moyen âge; la Révolution a achevé d'unir toutes les parties du pays et d'en former un seul corps. Chez les Français le pouvoir central s'était déjà emparé plus qu'en aucun pays du monde, de l'administration locale. La Révolution a rendu ce pouvoir plus habile, plus fort, plus entreprenant»¹¹.

En la segunda parte de *De la Democratie en America*, Tocqueville dedicará el segundo capítulo de la parte cuarta a demostrar «que les idées des peuples démocratiques en matière de gouvernement sont naturellement favorables à la concentration des pouvoirs». La tendencia intelectual a un poder único y central se acompañaba de la idea de una legislación uniforme¹².

Pero, vale aquí preguntarse, ¿se sentía en la década de los 30-40 en Inglaterra o en Francia la necesidad de teorizar, preparar, o al menos preconizar, una alternativa revolucionaria para obtener resultados importantes mediante la modificación de las instituciones estatales? Como Mill reconocerá más tarde, en toda Europa la segunda fase de la profundización en la descentralización estuvo marcada por la publicación de la «great work M. de Tocqueville» que había asumido «the lead» de esta nueva tendencia de opinión, luego libremente proseguida por los estudiosos de la economía política, incluso tras el golpe de Estado bonapartista, hasta alcanzar el triunfo del libre comercio, afirmándose en dirección al principio de la acción espontánea de los indi-

¹¹ TOCQUEVILLE, A. DE *État social*, cit., p. 65 (véase también la *Introduzione* de A. Omodeo en *Frammenti storici sulla rivoluzione francese*, Ispi, Milano, 1943). A. M. Battista, *Diritto amministrativo e storia sociale: la tesi di Tocqueville e le sue fonti*, de publicación póstuma recogida en *Studi su Tocqueville*, con introducción de F.M. De Sanctis, Firenze, Cet, 1989, ha destacado la orientación anticentralizadora de Tocqueville no sólo en el ámbito administrativo sino sobre todo en el político contra la tutela del Estado sobre el ciudadano.

¹² Y continúa manifestando que también en la vieja Europa, en todos los pueblos, incluso en aquéllos que rechazan el dogma de la soberanía popular desaparece la idea de un poder intermedio y la de un derecho inherente a determinados individuos, al tiempo que los soberanistas forman la opinión de que el poder central «qu'ils représentent peut et doit administrer par elle-même, et sur un plan uniforme, toutes les affaires et tous les hommes» (A. DE TOCQUEVILLE, *De la Démocratie en Amérique*, introduction par H. J. Laski, note préliminaire par J. P. Mayer, en Id., *Oeuvres complètes*, vol. II, tome I, Gallimard, Paris, 1961, p. 299).

viduos y de las asociaciones voluntarias. La teoría de la no-intervención del Estado en los asuntos de la sociedad llegó con Dunoyer, según Mill, a definiciones verdaderamente desproporcionadas.

En su experiencia inglesa con referencia al *cartismo*, Giuseppe Manzini excluía en 1840 que una reforma constitucional resultara suficiente para promover un sistema democrático en el que las exigencias sociales y los derechos en las condiciones de los operarios fabriles pudiesen ser respetadas junto con las democráticas propias de la vida política. En el contexto europeo se precisaba la «*Revolution*» en todos aquellos países donde los exiliados partieron hacia Londres (seguidamente a los acontecimientos insurreccionales parisinos del 39) y a los que querían regresar tras contribuir con éxito a la implantación de sistemas políticamente democráticos. Incluso si para Manzini «la *Démocratie en Europe* nacería de una revolución»¹³, en cualquier caso las páginas de su escrito *Italia, Austria and the Pope. A letter to Sir Graham* (parcialmente publicado en el «*Nothern Star*» el año 1845) ponen bien de manifiesto que la empeñada lucha de Italia invitando a la *unification* y no a la *centralization* preveía un programa de revolución *política* republicana seguida de la elección por sufragio universal de una asamblea constituyente. Por contra, resalta asimismo en los escritos periodísticos de Engels y Marx, para quienes Democracia y Comunismo eran prácticamente sinónimos, que el movimiento del proletariado debería derrotar a las *middle classes* de Inglaterra y Alemania ya que, como en el caso de los demócratas polacos, la revolución habría de tener carácter *social* y no sólo político y nacional. Si en su país los polacos estaban convencidos de la necesidad de emprender una batalla por la plena e incondicionada propiedad de las tierras, que se hallaban en manos de la nobleza, a fin de crear un comunismo agrario, paralelamente la lucha contra la burguesía no sólo en Alemania sino también en Inglaterra, y mejor antes en este país, debía conducir al proletariado a hacer estallar la revolución derrotando a la burguesía y dando lugar a la *ruling class*.

Para Mill la lucha en Inglaterra contra los privilegios nobiliarios (que en los años 20-30 había llevado a la campaña, aparentemente sólo económica, contra los límites al mercado de granos, y de seguida tuvo el objetivo explícitamente político de estorbar a la descentralización validez absoluta mientras los nobles propietarios gobernasen la tendencias del voto), ni debía cesar después del 48, ni requería de una revolución.

Este planteamiento resulta en una visión de conjunto, críticamente elaborada en las controversias con impugnadores, científicos de la política, sobre todo franceses, tras la que no pretende encubrir una expectativa ideológica interesada en específicas luchas por la conquista del poder, sino que atiende al contexto de las fuerzas y de las ideas

¹³ MASTELLONE, S. «“Northern Star”, Fraternal Democrats e Manifest der Kommunistischen Partei», en *Il pensiero politico*, XXXVII, 1, gennaio-aprile 2004, pp. 32-59.

en las situaciones sociales de los hombres históricos y reales sin perder de vista el norte de las posibilidades de educación general, que lejos de agotarse en esquemas basados en la escolarización o sobre la experiencia del hacer político, se alza a mirar las potencialidades más útiles y provechosas ofrecidas por la alta cultura y por la autoeducación moral en la responsabilidad de cada uno.

Tocqueville discrepará respecto de la influencia benthamiana y radical sobre el valor de la centralización como capaz de “igualizar” las condiciones eliminando los privilegios, pues aun habiendo compartido hasta el fin del primer viaje a Inglaterra y por el de América la observación de que la política centralizadora hace más iguales, le concederá sin embargo una connotación negativa frente a la salvaguardia de la libertad personal y de la autonomía electiva. La conciencia de la necesidad de la lucha contra los privilegios nobiliarios en un país que no tenía necesidad de revolución permanecía invariada en Mill quien así contribuía a que Tocqueville se reafirmase en la idea de que los ingleses se reunían autónomamente con miras a objetivos comunes no por efecto del ardor hacia altos fines de libertad, sino por egoísmo o, en el mejor de los casos, por una repugnancia hacia las visiones generales y por el *goût de chez-sois*.

Si el capítulo tercero de la segunda *De la Democratie* (en el que se demuestra «que les sentiments des peuples démocratiques sont d'accord avec leurs idées pour les porter a concentrer le pouvoir») termina con la aserción: «je pense que, dans les siècles démocratiques qui vont s'ouvrir, l'indépendance individuelle et les libertés locales seront toujours un produit de l'art. La centralisation sera le gouvernement naturel», más adelante asumirá, con relación a Inglaterra, un punto de vista milliano: las clases inferiores se empeñan en destruir la independencia local y trasladar la administración desde la periferia al centro en tanto que en el caso de los Estados Unidos ciudadanos iguales «ont pris à l'aristocratie d'Angleterre l'idée des droits individuels et le goût des libertés locales; et ils ont pu conserver l'une et l'autre, parce qu'ils n'ont pas eu à combattre d'aristocratie»¹⁴. Si la revolución democrática tiene lugar a través de un lento proceso, al inicio de la lucha de clases el pueblo se esfuerza por centralizar la administración pública a fin de remover y erradicar a la aristocracia de los asuntos locales; luego, la vencida aristocracia promueve y contribuye a un resultado similar por temor a una tiranía popular. Persuadido de que la extrema centralización del poder político termina por debilitar a la sociedad y menoscabar al propio gobierno, y de que los factores modernos de la centralización eran el desarrollo industrial y la expansión de los cometidos públicos, el autor detallará algunos remedios tales como el empleo de funcionarios electivos y de jefes administrativos de segundo nivel.

¹⁴ *De la Démocratie en Amérique*, cit., pp. 303 e 306.

La ambiciosa investigación de una teoría del gobierno en relación con la general ciencia social que Mill tenía en mente y a cuyo planteamiento Tocqueville tuvo el mérito de colaborar con sus estudios, aunque no de satisfacer, no le impedirá definir –en un ensayo de 1837 sobre Armand Carrel– a *De la Démocratie en Amérique* como el texto más representativo y la más alta expresión del espíritu de la nueva cultura francesa, así como el recensionar con atención y esmero tanto la primera como la segunda parte de aquella obra.

En la primera recensión, dedicada a la parte por entonces aparecida de *De la Démocratie en Amérique*, Mill aún albergaba dudas acerca la posibilidad de arrebatar a la aristocracia el gobierno local en Inglaterra, aunque coincidirá con Tocqueville en considerarlo como la escuela y la válvula de seguridad de la democracia. Si la formación política consiste en adquirir hábitos, únicamente practicando un gobierno democrático, incluso si a escala limitada, aprenderá el pueblo a ejercerlo a lo grande.

De cualquier modo, una efectiva participación en la gestión del poder local tampoco estaría automáticamente garantizada desde el supuesto de instituciones locales representativas democráticamente elegidas. Tal privilegio había sido recientemente concedido a las ciudades más importantes, pero la situación de los distritos rurales resultaba bastante más compleja. Mill reconocerá que en ellos la población se encontraba más atrasada y era incapaz de elegir funcionarios para la gestión de las cárceles y vías públicas: «that is still left where the feudal system left it, in the hands of the great proprietors; the tenants at will, so dear to aristocracy, being though qualified to take a share in no elections save those of the great council of the nation»¹⁵.

El progreso político de la humanidad no siempre describe una línea recta y Mill veía en los consejos elegidos por el pueblo para llevar a cabo la gestión de las federaciones de parroquias, organizados según las leyes sobre pobres, un buen germen para la representatividad popular a los fines de la administración comunal.

A continuación de haber leído la segunda parte de *De la Démocratie en Amérique* Mill admitirá que ella es «a great achievement» que había cambiado la concepción misma de la filosofía política al no limitarse sólo a sondear las tendencias de la moderna sociedad, sino por haber incidido en sus últimas y más profundas causas¹⁶. El detallado análisis, contenido en la segunda recensión, expresa en síntesis la gran estima y alto nivel crítico entre ambos autores: para Mill la igualdad de condiciones produce diferentes efectos en sociedades distintas y la democracia es cuestión de tiempo, lugar y circunstancia, incluyendo en ello una crítica histórica a la aristocracia, en tanto que Tocqueville ter-

¹⁵ MILL, J. S. «De Tocqueville on democracy in America», *London Review*, I, 1835, October, en ID., *Collected Works*, XVIII, *Essay on Politics and Society*, 1, ed. Robson, J. M., University of Toronto Press, Toronto, 1977, p. 63.

¹⁶ MILL, J. S. «M. de Tocqueville on Democracy in America», *Edinburgh Review*, 1840, October, en ID., *Dissertations Political and Historical*, Longmans, London, 1875, II, pp. 1-83, poi in *Essays on Politics and Society*, cit., pp. 153-204.

mina haciéndola coincidir con el avance de la civilización. A propósito de la centralización queda de manifiesto la coincidencia en la tesis de que en Francia la *equalization* de las condiciones tras la Revolución no había estimulado el interés del pueblo hacia los asuntos públicos, de manera que se encomendó al gobierno central no sólo la completa administración local sino también –añadía Mill– gran parte de lo que en países como el nuestro llevaban a cabo asociaciones privadas. Ahora, en su país, la participación directa e indirecta de la gran masa en las decisiones políticas se había expandido y aún se ampliaría más de forma que el poder de las clases elevadas disminuía en tanto que aumentaba el de las clases medias y bajas; el gobierno de Inglaterra iba progresivamente transformándose «from government of a few, to the government, not indeed of *the* many, but of many: from an aristocracy with a popular infusion, to the *régime* of the middle class»¹⁷. Ello no empece el que Tocqueville tuviera razón al reconocer que las principales garantías de la libertad de los americanos residían no tanto en la elección por sufragio popular del presidente y del congreso, cuanto más bien en la administración por parte del propio pueblo de una gran mayoría de los asuntos concernientes a la sociedad, llegando incluso a sus aspectos más prosaicos y detalles más fastidiosos. Abrir y distribuir todo lo más posible entre el pueblo el cuidado de los asuntos públicos, por consiguiente crearle esa práctica, era el único medio de habilitarlo en el ejercicio de algún poder sobre el legislativo; se trataba de un principio general que Tocqueville había concluido observando la educación del pueblo americano obtenida a través de las instituciones políticas y mediante el cual recordaba a todos que la vida no era un teorema sino un problema, y que se aprendía a resolver con la acción.

Seguidamente al debate franco-inglés continuará entre Mill y los franceses una discusión que hallará expresión precisa entre 1860 y 1862. El fundamento teórico de las reflexiones millianas relativas a la centralización sustancialmente no varía de la mitad de los años 30 al comienzo de los 60. El hilo de Ariadna para llegar a él moviéndose en el laberinto de los datos empíricos, observaciones particulares y amables críticas dedicadas a otros autores, se encuentra constituido a partir de la confianza alcanzada por Mill tras la crisis juvenil en que el individuo en sus decisiones sabe, o puede, superar un mezquino utilitarismo a través de la ciencia y la moral, y que cuando se asocia con otros para obtener fines de progreso válidos para la sociedad en su conjunto logra objetivos que liberan las cualidades de cada uno y conducen asimismo (como en las asociaciones para el cumplimiento de las leyes contra la crueldad hacia los animales) a un comportamiento completamente desinteresado. La descentralización fundada en la necesidad de prever junto a la representación nacional también la municipal y provincial contribuirá como método más apropiado a que el gobierno de los asun-

¹⁷ «M. de Tocqueville on Democracy in America» *cit.*, in *Dissertations*, *cit.*, p. 21; en *Essays* *cit.*, p. 176.

tos públicos acreciente el espíritu público y el desarrollo intelectual reservando al legislativo local toda potestad de dirección, y al ejecutivo la efectiva gestión de la administración. Las cautelas, en todo caso, no están ausentes: el poder puede estar descentralizado, el saber sirve únicamente si está centralizado y por otra parte, entre los fines principales de la administración local no debería figurar la enseñanza. La hipótesis de un Estado semejante, ligero, con ágil estructura de controles y de articulaciones centrales, se circunscribe básicamente al ejecutivo y otorga plena libertad de dirección al legislativo. La posibilidad de que las *élites* de un país emerjan para situarse en ese plano, como por encima del local, haciéndose cargo de una instrucción desinteresada, metodológicamente crítica y abierta, es siempre el instrumento privilegiado enfocado a un fin sólo rara vez alcanzable. La opinión pública, local o nacional, siempre quedará como recurso de crítica libre, aunque también ella misma en tránsito hacia una difícil meta de elevación.

Siguiendo el debate francés a lo largo de los diez años siguientes al golpe de Estado Mill se convence de que ciertamente al despótico gobierno de Napoleón III le corresponde el mérito de haber difundido la conciencia de que en sexagésimo segundo año de lucha por la libertad el propio sistema social y los usos nacionales de Francia habían hecho posible que el país retrocediera a un estado de servidumbre política. La idea política ahora dominante da a ver cómo «liberty is a more precious thing than equality; that equality in slavery makes slavery still more slavish; and that a people are not and cannot be free, unless they have learn to dare and do for themselves [...] in the practice of daily life: that a government which is allowed to meddle in everything, lets its forms be never so free, is at all times little different from a despotism». El asunto es éste: la centralización comporta dos cuestiones, una relativa a los límites que separan la esfera del gobierno de aquella de la acción individual y espontánea, la otra concerniente a los límites entre el gobierno central y el local. A falta del interlocutor francés preferido, esto es, de Toqueville, Mill opta por discutir el problema de la descentralización con Odillon Barrot, cuya obra había alcanzado considerable eco en Europa, y con Dupont White, con quien mantenía directas relaciones de estudio y que fue traductor al francés de sus ensayos *On liberty* y *Considerations on Representative Government*.

A juicio de John Stuart Mill, Odillon Barrot en su obra *De la centralisation*, fechada a 1861, denuncia en el sistema administrativo francés los excesos de la centralización sin poner en riesgo la espléndida unidad de Francia, la que asimismo cabría construir a través de la contribución de un gobierno fuertemente descentralizado, pero que sólo podría consolidarse mediante la libertad¹⁸. Odillon Barrot rechaza una centraliza-

¹⁸ En abril 1862 en «Edinburg Review» Mill discutía las obras ODILLON BARROT, M. *De la Centralisation et de ses Effets* (Paris 1861) y de DUPONT WHITE, M. *L'Individu et l'État* (2.ª ed. Paris 1858) y *La centralisation; Suite à l'Individu et l'État* (Paris 1860).

ción que por medio de la confusión entre poder espiritual y poder temporal conculque la libertad de conciencia y de culto, y que por motivos de tutela o de orden público opere un control preventivo sobre los derechos colectivos e individuales, como cuando gestiona y administra los asuntos de los ciudadanos por medio de sus agentes con el nombramiento de síndicos, recaudadores, maestros de escuela y hasta guardas rurales. Se opone a la intromisión en las finanzas locales con el avalúo de las ganancias y a la interferencia en la contratación de trabajos públicos. Considera excesiva la centralización que niega a los ciudadanos todo recurso contra los inviolables agentes del Estado, sustraídos a los tribunales ordinarios con fallos emitidos desde el centro. Éste se hace a veces con la propiedad de los hospitales, de los ayuntamientos, de los grandes ferrocarriles, de las compañías de seguros.

El individuo arriesga entonces la condición de autonomía.

Pero también Dupont White, que parte de premisas favorables a la injerencia del Estado, resulta a juicio de Mill no tan alejado en sus conclusiones, especialmente desde el punto de vista práctico, de las observaciones de Odillon Barrot, sobre todo por la crítica a la dispensa para los oficiales del gobierno de sometimiento a los tribunales de justicia. La imposibilidad de hacer comparecer o encausar a un funcionario público por algún acto ilegal de poder sin el previo consenso del gobierno a través del consejo de estado es definida como *enormity* por Dupont White.

Con todo, el amigo francés excusa la prolongada persistencia histórica de esta costumbre con la transparencia durante treinta años de gobierno constitucional, y con la publicidad inherente a las instituciones representativas como garantía práctica contra sus males. No obstante, al margen del agrado de Mill por la virtual condena de Dupont White hacia el gobierno de Napoleón III, le parecía que aquél sólo deseaba proteger el cuerpo de la nación de la arrogante opresión de los jefes de estado, pero que no reparaba en la gravedad de la vivencia de esclavitud experimentada por los ciudadanos, temblorosos ante el más insignificante de los oficiales públicos.

Del juicio de Mill emerge una implícita acusación: en la obra recensionada aparece únicamente el interés por la libertad política, y queda del todo pendiente de abordar la cuestión de la separación de la esfera del gobierno de la de los derechos individuales; efectivamente, Mill advierte que también después de la carta de 1830 durante los dieciocho años del reinado de Luis Felipe el gobierno francés fue incapaz de renunciar al derecho exclusivo de «to judge in its own cause».

Que el Estado sea árbitro de los egoísmos y que proceda estableciendo leyes para la protección de los legítimos derechos de los particulares y frente a las diferentes situaciones de egoísmo entre ellos, resulta para Mill una tesis compartida y asumible, pero concretamente inaceptable si se vincula a la idea de que la protección y defensa del débil por el fuerte comporte en el proceso civilizatorio una siempre mayor incidencia del Estado en la vida de todos.

La tesis de Dupont White arranca de la cuestión social: el Estado no puede abandonar a las clases redimidas dejándolas a merced de los abusos de los ex patronos; se hace necesario siempre ejercer nuevas precauciones y llevar a cabo actos de tutela (*guardianship*) para garantizar la adquisición de la propiedad por parte de los ex esclavos de las colonias y de los siervos rusos.

La tesis de Mill es opuesta: el Estado puede eximirse de una minuciosa supervisión, de una prevención capilar liberando a los oprimidos, ofreciendo su justicia de una vez por todas. Pero es principalmente lo relativo a la «accession of strenght and of attributios» al Estado provocada en nombre de la civilización por la exigencia de corregir el abuso nacido de la superioridad natural, lo que el inglés, fuente de las opiniones de casi todos los pensadores de su país, ataca en el francés.

El Estado tiene el deber de abolir las desigualdades artificiales de las que él mismo es autor, pero en absoluto el de intervenir para corregir las desigualdades naturales que mejor haría en cultivar en su positividad y hasta alentar. Es necesario luchar a fin de que en una sociedad libre cada cual cultive sus cualidades recogiendo los frutos de su ejercicio. En definitiva, Mill se pone de parte de quienes no admiten que el Estado deba ocuparse de las desigualdades naturales. Su planteamiento es asertivo: apunta hacia la autonomía que la costumbre inglesa favorece, y vale la pena recordar que tal concepto viene madurado en los diálogos del 35 con Tocqueville y expresado en los *Principles of Political Economy* del 48. Así, escribe que «though the progress of civilisation is costantly requiring new to be done, it also multiplies the cases in which individual or associations are able and willing to do them gratuitously. Our author, having pointed out many needful things which would never be done by the mere self-interest of individuals, does not seem to be aware that anything can be expected from their public spirit: apparently because public spirit in this farm is almost entirely stifled in the countries with which he is most familiar, by the centralisation which he applauds»¹⁹.

El análisis de detalle que sigue devana este hilo.

El espíritu público afecta de manera espontánea a cometidos públicos: los botes de salvamento, evidente materia pública, se proveen por particulares a través del instrumento típico de autonomía, las asociaciones voluntarias, a las que también se debe la educación de los pobres a gran escala. La munificencia individual o las suscripciones privadas se ponen en marcha para diferentes fines, como expediciones navales con fines científicos o filantrópicos, y las instituciones privadas han impartido instrucción durante siglos, gratuitamente, a amplias capas populares en muchas partes del mundo. No sólo en obras de utilidad pública, sino también respecto a objetivos excepcionales

¹⁹ MILL, J. S. *Centralisation* (título conjunto para la discusión de las obras de Odillon Barrot y Dupont White) en Id., *Collected Works*, XIX, *Essays on Politics and Society*, 2, ed. J. M. Robson, University of Toronto Press, Toronto, 1977, pp. 579-616.

como la adquisición de un territorio para la colonización o el comercio, el esfuerzo de realización procedió del gobierno. Mill recuerda la conquista de la India llevada a cabo para Gran Bretaña por una compañía del *Merchant adventures* dando jaque a Francia, que habría podido lograr aquel imperio, que fue después británico, si el gobierno central hubiese dejado en paz a Dupleix y Bussy remitiendo a los individuos y no al Estado el asunto.

Acerca del papel del Estado, que ha de ser el más limitado posible, el punto de vista milliano permanece inmutable: el gobierno no sólo debe respetar y hacer respetar las libertades individuales, sino que habrá de promoverlas haciendo así fermentar las posibilidades de crecimiento que una sociedad madura alberga. En el ensayo *On liberty*, publicado en 1859, pero preparado desde mucho antes, el libre desarrollo de la individualidad, esencial al bienestar humano y condición de civilidad, instrucción, educación y cultura, se encontraba ya articulado en las formas de libertad de conciencia, de preferencias y de elecciones y, por consiguiente, de asociación; ahora es a través de esta última que Mill explicita una respuesta positiva para discrepar de la centralización. En efecto, si *On liberty* miraba a la defensa de la libertad en la sociedad para el individuo y para su propia vida social, cualquiera fuera su forma de gobierno, en la discusión con los franceses viene a ocupar el primer plano en el orden político. En las casi contemporáneas *Considerations on Representative Government* (1861), el enfoque político del texto lleva al autor a retomar reflexiones ya expuestas con anterioridad. En la primera recensión a *De la Démocratie en America* la abstracta libertad de expresar y someter a discusión las propias opiniones para adelantar en el ámbito del conocimiento, trasladada al plano político, pasa a ser libertad de adquirir la experiencia insustituible en la gestión directa de la cosa pública, por entonces aún en sus inicios en Inglaterra. El autogobierno en sede local permite a la actividad política desarrollarse, como en la participación en un *laboratorio de cultura política*, dirá en las *Considerations*.

En líneas generales Mill siempre sostuvo, desde el inicio de los años 30 en adelante, que las libertades constitucionales, distintas en el tiempo, espacio y circunstancia, incrementan la cultura política de los ciudadanos de manera que se creaba un círculo virtuoso entre el conocimiento de los propios intereses y las obligaciones hacia la colectividad y la participación en el gobierno de la cosa pública. Vio ya en la exigencia de un cambio de las viejas formas de gobierno en toda Europa el esfuerzo por adecuarlas a un *civilized man*, pero situaba la cuestión de sustituir a las desacreditadas instituciones y doctrinas no en el conocimiento superficial, obra de la edad presente, sino en la elevación científica y moral. En Inglaterra dispuso siempre de mayor libertad pero peor organización, a diferencia de otros países que gozaron de menor libertad pero de superior organización. Parece que del 35 en adelante madura y se hace patente en los *Principles of Political Economy* el imperativo de mirar a una mayor organización de la vida polí-

tica en el compromiso hacia el bien común, sin perder de vista la relevancia y la conciencia de libertades individuales e intereses y obligaciones de grupos asociados. Llegará luego el momento de ofrecer en concreto una serie de sugerencias y explicitaciones, entre las que destacarán las relativas al tema de la descentralización, discutiendo sobre todo con los teóricos franceses y acerca de las ideas emergentes en Europa tras el golpe de Estado de Napoleón III.

Así, no bastará con la participación en los asuntos de la comunidad ciudadana, en calidad de jurados en la administración de la justicia, como tampoco será suficiente la lectura (o escritura) de los periódicos locales u otro tipo de instancias, porque no habitúan a la acción. Las asambleas públicas locales, además de decidir si sus miembros serían elegidos de modo rotativo a la hora de asumir funciones ejecutivas y el número de ciudadanos implicados en las tareas con misiones específicas, ojalá pertenecientes a las clases más desventajadas (a las que las clases elevadas, no interesadas en las tareas locales, dejarían sin dificultad espacio), aportarían grandes progresos a la cultura cívica y política. Este principio se revela en las *Considerations* eje del tratamiento de un problema más amplio y, a su vez, derivación de precedentes reflexiones.

«It is necessary, then, that in addition to the national representation, there should be municipal and provincial representations»²⁰: he aquí el primer axioma a tener presente.

Los límites de la acción del gobierno se encuentran de modo constante en la mente de Mill; escribe por tanto con cautela que, exceptuadas las funciones que no deberían ser desarrolladas por ninguna autoridad pública, existe en fin un «so great and various an aggregate of duties, that, if only on the principle of division of labour, it is indispensable to share them between central and local authorities»²¹. Excluye el sistema vigente –que en algunos estados de la Nueva Inglaterra ha obtenido resultados, se dice, mejores respecto de cuanto hubiera podido imaginarse– en la medida en que se halla vinculado a circunstancias particulares y reconoce poco funcional el uso inglés de subparlamentos incompletos y mal organizados. Afronta el tema de la necesaria constitución de los órganos locales de representación estableciendo dos objetivos: ante todo, determinar de qué modo los asuntos locales puedan ser mejor abordados, teniendo en cuenta que las funciones locales van desempeñadas por específicos encargados y que el control popular sobre los funcionarios debe producirse a través de un órgano independiente. De manera que es preciso también establecer que sean los habitantes del lugar y no los parlamentarios, o el gobierno, quienes determinen la nómina de los empleados, establezcan el control de las funciones y acuerden, cuanto menos, una suma para pagar la actividad pública local.

²⁰ MILL, J. S. *Considerations on Representative Government* (1861), en *Id.*, *Collected Works*, XIX, *Essays on Politics and Society*, 2, cit., p. 535.

²¹ *Ibidem*, p. 534.

El segundo objetivo consiste en hallar el método más apropiado para obtener que «how its transaction can be made most instrumental to the nourishment of public spirit and the development of intelligence»²².

Los organismos electivos deberían descansar sobre una amplia base democrática, tanto sea para la representación nacional como local, donde los peligros de inmisión del elemento popular son pocos y muchas las ventajas de la difusión de la cultura política.

La principal función de las autoridades locales ha de ser imponer las tasas y administrarlas de forma que quien no pague pueda ser excluido del ejercicio del sufragio activo, mientras que quien tenga en juego intereses económicos más notables posea una influencia mayor y proporcional a través del voto plurinominal. Desde un punto de vista teórico a Mill no le preocupaba la abstracta cuestión de la presencia de miembros no electos; ciertamente alabará el reciente experimento de los consejos de los *Boards of Guardians* compuestos por una asamblea electiva ampliada a los jueces distritales de paz, presentes *ex officio* y poseedores de una cultura superior, lo que les permitía presentarse como virtuales representantes de una clase con diferentes intereses, capaces de mantener a raya los intereses de los arrendatarios y pequeños comerciantes, mayoría entre los electos. Distinta valoración recibirán las asambleas provinciales existentes, ejemplo negativo de la permanencia de una poderosísima clase aristocrática por medio de una exclusiva presencia en las sesiones trimestrales de los jueces de paz, llamados a cumplir además de las funciones judiciales también las administrativas del país. Reaparece aquí de nuevo la consabida aversión de ascendencia radical hacia el privilegio aristocrático que había empujado a Mill a oponerse a la descentralización tradicional que, por el contrario, sí atrajo a Tocqueville. Aquellos cuerpos no resultaban electos ni nominados en un sentido moderno, ya que el derecho de nominación pertenecía a la corona, que únicamente se servía de él para excluir a quien pudiera ocasionar desorden o alimentase algún ideario político *non grato*. «The institution is the most aristocratic in principle which now remains in England» y «it is clung to with proportionate tenacity by our aristocratic classes», además de contraria «all the principles which are the foundation of representative government»²³.

Sus razones son, en primer término, que, como los señores feudales de quienes han heredado el cargo, los jueces de paz ejercitaban las funciones relevantes de las que se encuentran investidos recurriendo a sus ayudantes; en segundo lugar, que, a diferencia de la Cámara de los Lores, la asamblea provincial –por sí misma y sin la participación de un órgano popular– decidía el destino del dinero público y deliberaba acerca de otros intereses públicos de importancia. En lo demás, también la coparticipación en un consejo de condado de miembros de oficio y de miembros electos suscita la oposición de Mill que, conside-

²² *Ibidem*, p. 535.

²³ *Ibidem*, p. 537.

rando relevantes los intereses del condado, valora como fácil para los señores terratenientes obtener una regular elección al consejo de modo no diferente a como la obtienen al Parlamento.

«For the honest and frugal dispensation of money forms so much larger a part of the business of the local, than of the national body, that there is more justice as well as policy in allowing a greater proportional influence to those who have a larger money interest at stake»²⁴. Por paradójico que pueda parecer, Mill apoya un principio de utilidad a lo Bentham, el principio de la comunidad de intereses, que guía la mano y que es el único pensamiento de los electores cuando designan las asambleas locales, en tanto que lo considera perjudicial aplicado como única referencia para la representación nacional. La representación local debe saber ajustar los intereses comunes, pues toda ciudad, grande o pequeña, los tiene particulares y generales respecto de todos sus habitantes. Mill prevé un único consejo comunal para toda ciudad que con sus barrios participa del mismo interés común y sostiene los gastos. Las iglesias están garantizadas por la gestión independiente de las parroquias mientras pavimentación, iluminación, alcantarillado, reglamentación de los transportes y del mercado deben ser gestionados de manera homogénea para el conjunto los barrios ciudadanos. La ciudad de Londres no ofrece un modelo compatible, debido a su división en cinco o seis distritos independientes, que obstaculizan la adopción de reglas comunes para asuntos de relevancia ciudadana tal como la modernidad que la actividad empresarial reclama.

Un único consejo debería proveer a la gestión local sin tampoco fragmentarse en numerosos cuerpos dedicados a problemas diferentes, sino confiando a un solo responsable o a varios centros las operaciones que le requieran, siguiendo para ello el modelo estatal de varios departamentos en los que se distribuyen las competencias del poder ejecutivo local. La división, válida para la actividad ejecutiva, no está recomendada para la función de control. El cuerpo electo se auxiliará de funcionarios especializados y capaces y controlará colegiadamente el trabajo exigido según una perspectiva de conjunto y con amplio alcance.

«The local like the national Parliament, has for its proper business to consider the interest of the locality as a whole, composed of parts all of which must be adapted to one another, and attended to in the order and ratio of their importance»²⁵. En conclusión, como para la valoración de la cualidad de competencias nacionales, Mill expresa una previsión general realista sobre la imposibilidad de un nivel alto o muy grande de competencia en quien se ocupa de la cosa pública. Se distinguen y diferencian, sirviéndose de diversas competencias y sensibilidades, aquellos casos en los que el *laboratorio de cultura política* registra maestros (inteligencias superiores) al lado de aprendices (cabezas mediocres). Si ello no se verifica y el nivel permanece bajo, la escuela no resulta útil

²⁴ *Ibidem*, p. 536.

²⁵ *Ibidem*, p. 538.

sino perjudicial, y degenera en la satisfacción de intereses egoístas, asimismo ilícitos. Dispersas observaciones y desperdigados comentarios llenos de realismo connotan el discurso milliano que igualmente en las apostillas parte siempre de las cosas por hacer, de las personas en las que es posible fiar un compromiso y una respuesta, y no de una arquitectura institucional. Es difícil implicar en quehaceres locales personalidades de relieve imponiéndoles pesadas cargas que les obliguen a manejarse entre maniobras especulativas o deberes onerosos en términos de tiempo y energía. Para llevar a cabo lo que es posible, bastará buscar la oportunidad de atraer al menos algunas de las figuras más representativas de una ciudad poniéndolas en contacto con individuos de menor cultura, si bien dotados de conocimientos siquiera elementales, obteniendo de este modo contribuciones inteligentes e iluminadoras.

El autor es restrictivo también en lo tocante a la extensión de la descentralización: una simple aldea no dispondrá de derecho a formular una representación municipal, ni entrará a formar con otras una circunscripción más amplia, mientras que distritos con actividades comunes e idénticas necesidades resultan ciertamente acreedores de tal derecho. En igual medida las grandes vías de comunicación, las cárceles o la policía serán administradas por una circunscripción abarcadora de todo un condado, si bien respecto a la administración de los tributos, de acuerdo a la legislación sobre los pobres, será delimitado un territorio no más amplio que la unión distrital, de acuerdo a lo ya previsto por las normas promulgadas.

Al parlamento local, órgano de control, le estará encomendado uno de índole ejecutivo que designará a los funcionarios delegados para desempeñar una específica tarea de la que ninguno será único responsable. En particular, las nóminas y el control de los funcionarios competará al alcalde, elegido entre los integrantes del consejo municipal, y a su vez sujeto a confirmación mediante elección anual, que caso contrario lo removerá del cargo. Este sistema, diferente del americano de elección popular de funcionarios de todo tipo, como inspectores de trabajos públicos, personal sanitario o recaudadores, evitaría casos donde quienes realizaran tales cometidos podrían verse influidos por un sentimiento de benevolencia hacia quien tuviera familia a su cuidado u otras dificultades o situaciones similares.

La actualidad de las conclusiones millianas se manifiesta en la pregunta que él mismo se formula a fin de poner en claro no sólo las atribuciones de los gobiernos locales, sino también con objeto de establecer «what should be their duties, and whether they should have full authority within the sphere of those duties, or should be liable to any, and what, interference on the part of the central government»²⁶.

Si no cabe duda que la pavimentación, iluminación o limpieza de calles pueden no interesar el gobierno, funciones como las cárceles (encomendadas a los ayuntamientos), la policía y la administración

²⁶ *Ibidem*, p. 541.

local de la justicia, que asimismo conciernen personalmente a ciudadanos y son sufragadas con fondos locales, también implican cuestiones de interés nacional. Al Estado no compete sólo la política exterior; a la autoridad central corresponde garantizar la igualdad ante la ley, la seguridad de las personas y de sus bienes. Funcionarios locales desarrollarán tareas impuestas por el Estado y serán vigilados por inspectores gubernativos. Si la justicia, las cárceles y la policía son al mismo tiempo cuestiones locales y cuestiones generales han de ser entonces gestionadas mediante reglas homogéneas, «there is also business, such as the administration of the poor laws, sanitary regulation, and others, which, while really interesting to the whole country, cannot consistently with the very purposes of local administration, be managed otherwise than by the localities. In regard to such duties, the question arises, how far the local authorities ought to be trusted with discretionary power, free from any superintendence or control of the State»²⁷. Sin embargo, la opinión pública local, en cuanto más atenta y alerta, es capaz de realizar un más eficaz control sobre los funcionarios enviados por el gobierno a actuar localmente. Lo que no quita que los principios inspiradores de los sistemas administrativos están reservados al gobierno central, que dispone de un personal mejor adiestrado y de estudiosos competentes por saber y por experiencia, nacional e internacional.

El poder puede estar descentralizado, «but knowledge, to be most useful, must be centralized»²⁸. Es además deber del poder central precisar las reglas generales sobre el reparto de los impuestos y respecto a la normativa de elección de las personas que merecen estar presentes no por conducto del ejecutivo (que puede sólo expresar pareceres y críticas), sino a través del parlamento en leyes que también prevean desde penas para los infractores hasta sobre la disolución de las administraciones locales. Las conclusiones del tratamiento relativo a la centralización aparecen más reducidas sobre la efectiva posibilidad de descentralización y más preocupadas por un declive o retroceso cualitativo de la vida social; Mill, en efecto, precisa que la educación de los ciudadanos, tanto social como política, no es el principal objetivo de la administración, sino otros diferentes.

Por otra parte, las instituciones electivas favorecen la relación con la cultura, útil sólo si se aspira al conocimiento y si existen buenos maestros. Como para la educación de la juventud, igualmente para la educación indirecta a través de la política, han de evitarse soluciones extremas semejantes a hacer que sean los alumnos quien señalen las tareas escolares, tal que en el gobierno de Charles de Rémusat, o de abstenerse el gobierno de toda acción, y tampoco indicar como debería procederse, al modo de «a school in which there is no schoolmaster, but only pupil-teachers who have never themselves been taught»²⁹.

²⁷ *Ibidem*, p. 542.

²⁸ *Ibidem*, p. 544.

²⁹ *Ibidem*, p. 545.

Si tales preocupaciones impidieron a Mill convertirse en ciego agente de la descentralización, estuvo al igual que Tocqueville plenamente convencido que tal tendencia habría de convertirse en una elección obligada en la edad del florecimiento de la *civilization*, y sobre esta idea se alistó a la batalla contra los franceses. «All the functions of Government which do not consist in affording legal protection, are in reality greatest when civilisation is at the lowest», aunque «in an advanced stage of civilisation», los caminos, los canales, colectores de aguas, regadíos, los bancos, las escuelas, el fomento de las artes, las letras y las ciencias, «are better done by voluntary associations [...] though we do not deny that, when so done, they create a necessity for new laws, inasmuch as all new good which arises in the world must be expected to bring new evil as its accompaniment»³⁰. Dupont White, aparte el error de no captar qué era propiamente la centralización, que tanto aplaude, para aplastar el espíritu público en los países como Francia donde aquélla tuvo su cuna, comete también el de admitir un presupuesto no demostrado: que «the government is an embodiment of the *élite* of the nation». A tal propósito Mill declara con claridad: la exclusión del despotismo de uno sólo, de una clase o de una casta, mediante gobierno electivo, libertad de prensa y respeto de las opiniones de la nación no es suficiente, y aquí coincide con el francés.

Dupont White en *L'Individu et l'État* señala que si un gobierno no deja abierto a la libre discusión el entero espectro de la política, de la religión y de la filosofía, no será el que corresponda a su teoría³¹, de manera que –objeta Mill– presume virtualmente que bajo el gobierno a ella correspondiente «the persons at the head of affairs will be the choice spirits of the community. But this state of things is a mere ideal, to be unremittingly scriven for, but seldom with any approach to attainment». El inglés llega a considerar que la aproximación más cercana a él se produce en las grandes crisis nacionales «which impose silence on petty jealousies, frighten away the herd of mediocrities from the arena, and call forth the great souls in all their strength»³².

De las expresiones de Mill, siempre bastante duras, especialmente en el artículo sobre la centralización, hacia el posible ciego dominio del poder local (sojuzgados por niños pequeños), no cabe sin embargo extraer la conclusión de que su preferencia fuera la de un supremo y absoluto control de la autoridad central que aventajara o hiciera de menos al primero, porque como también él mismo nos aclara es precisamente sobre la cuestión del modo y la medida en que «the central executive should cooperate with the localities in the control of local affairs», donde se juega la solución del problema³³.

³⁰ MILL, J. S. *Centralisation*, cit., p. 603.

³¹ *L'Individu et l'État*, cit., p. XLIV.

³² *Centralisation*, cit., p. 604.

³³ *Ibidem*, p. 606.

Mill nos presenta la iluminada opinión inglesa de los estudiosos como hostil a una efectiva gestión centralizada de los asuntos locales. La centralización que en ella se aprueba es antes la del conocimiento y la experiencia, que la del poder. Recuerda que en Inglaterra la legislación más reciente había asociado la autoridad central con la local en medida mucho más grande que en el pasado, y la justifica con la característica de una época que reforma los abusos y depura responsabilidades entre quienes, personas o instituciones, han cometido un error. Rebate lo afirmado por Dupont Withe acerca de que Inglaterra centralizó el socorro de los pobres: «he is perhaps not aware that the relief of the poor in England is not central, but local, under central supervision; and that the Poor Law of 1834, which established the Central Board, also created the first tolerably-constituted Local Boards of Poor Law Administration which England has ever possessed»³⁴. Brevemente añade que la prudente opinión inglesa no resultaría satisfecha con la modesta concesión del *veto* y de la *iniciativa* a la autoridad local, que, por el contrario, posee completa discrecionalidad y no soporta interferencia de clase alguna a menos que contravenga las indicaciones del Parlamento. Tanto Dupont Withe como Odillon Barrot consideraban los consejos generales de los departamentos la única eficaz *introduction* que en Francia había arraigado bien. Mill aceptaba la observación asimilándolos a las sesiones judiciales trimestrales que en Inglaterra iban ampliando las competencias para dejar a las parroquias casi exclusivamente asuntos propios de la iglesia y, por ejemplo, construyendo los *chemis vicinaux*. Como igualmente sostuvo en las *Considerations on Representative Government* se inclina por los consejos representativos más extensos, ayuntamientos (con muy numeroso censo de electores) y condados, ya que –y durante la polémica lo asevera con precisión– no es necesario conceder poco poder a los cuerpos locales después de haberlos constituido demasiado *too insignificant*. Es preciso respetar la costumbre de la mayor parte de las pequeñas ciudades de no tener ni siquiera carta municipal («are not corporate») y, además, se puede encomendar –admite en el ensayo *Centralization*– la mayor parte de los asuntos de las ciudades de media dimensión, y de las Uniones por la ley sobre pobres (los entes más pequeños con derecho a obtener una representación local), a las juntas de jueces o a combinaciones entre este cuerpo y un Consejo representativo del condado. Cuanto más se amplía el poder y el derecho a nombrar funcionarios vinculados a la superintendencia por parte del gobierno en la administración local, tanto más aumentan los riesgos para la libertad. Aquí recurrirá Mill al parecer de Royer Collard «one of the highest French authorities on constitutional government», de quien recoge un extenso pasaje escrito durante el gobierno Villéle en el que se demuestra que en las elecciones el ministerio en un sistema centralizado resulta con gran diferencia siempre favorito («who votes at elections? The electors? No:

³⁴ *Ibidem*.

very often it is only the ministry») del voto de los encargados y asalariados seleccionados por su comprobada docilidad, del de todos los ciudadanos ligados a instituciones locales, religiosas, civiles, militares y científicas, que temen por su puesto, y del de aquellos interesados en la construcción de puertos, carreteras, puentes, canales «since the satisfaction of every public want is a favour of the administration, to attain which, the public, a courtier of a new description, must *please*»³⁵. El poder de corrupción (*bribery*) es comparable al de una autocracia declarada: un gobierno *over centralized* es únicamente controlable por una revolución pues no es derrotable mediante reprobación electoral, como así demuestran los casos de Francia en el 30 y 48. En Inglaterra semejantes males son repelidos por la costumbre nacional, convincente y dichosa, de no fiarse del gobierno.

Por último, Mill expresará su desacuerdo con la siguiente afirmación de Dupont Withe: «if liberty is a principle of moral elevation, it is because it means power» y un hombre libre está exaltado por el poder sobre sí mismo, «but, if so, how can the supreme power, with all the careers, all the horizons which it opens, all the sentiments which it awakens, fail to be a principle of exaltation analogous and even superior to liberty?»³⁶. Desde la óptica milliana el amor al poder es la pasión más perversa, y el poder de coerción y restricción sobre los demás una trampa; el amor a la libertad es por el contrario altruismo y la libertad de cada uno no apoya sino en la igual libertad de todos los demás. Sin embargo, y a diferencia de lo anterior, leerá con satisfacción en el texto francés un reproche enfático, que nunca hubiera cabido esperar en una apología de la centralización: la denuncia de un sentimiento arraigado en el espíritu francés, la unidad: «“Unity”, says M. Dupont-White, “is but another word for intolerance”»³⁷. Mill puntualiza que se trata de una palabra procedente del sofocante gubernamentalismo de la «Imperial school, is one of the curses of Europe. It stands for the negation of the main determining principle of improvement, and even of the permanence of civilisation, which depends on diversity, not unity. “One God, one France, one King, one Chamber”, was the exclamation of a member of the first Constituent Assembly. Sir Walter Scott appended to it is an appropriate commentary, “one mouth, one nose, one ear, and one eye”»³⁸. Confiriendo eficacia irónica al comentario, Mill concluye la maldad de imponer un modelo único de comportamiento para los «affairs of mankind» con sometimiento de todos a una voluntad particular.

Trad. de JOSÉ CALVO GONZÁLEZ

³⁵ *Ibidem*, pp. 607, 608.

³⁶ DUPONT WHITE, M. *L'Individu et l'État*, cit., p. 21.

³⁷ DUPONT WHITE, M. *La centralisation*, cit., p. 188.

³⁸ MILL, J. S.. *Centralisation*, cit., p. 613.

