

## XV

### **Las funciones del gobierno.**

1.473 ¿CUÁLES SON LAS FUNCIONES DEL GOBIERNO?— La cuestión tiene sus dificultades y es compleja: no se puede responder á ella, desde luego y por una lista, como el fisiólogo puede responder á la pregunta de cuáles son las funciones del corazón. Por su *naturaleza* el gobierno es uno, pero en su vida es múltiple; hay gobiernos y gobiernos. Cuando se nos pregunta cuáles son las funciones del gobierno, nosotros debemos preguntar á nuestra vez de qué gobierno se trata. Los diferentes Estados tienen diversas concepciones de su deber, y así realizan diversas cosas. Han tenido su origen peculiar, su historia característica, las circunstancias los han modelado, la necesidad el interés ó el capricho los han guiado de muy diversa manera. Algunos se han retrasado en aquellas instituciones primitivas, que todos han conocido en algún período, otros han olvidado que el hombre ha tenido una infancia política, y están ahora envejecidos en las complejas prácticas del autogobierno nacional.

1.474. NATURALEZA DE LA CUESTION. — Importa hacer notar ante todo que esta cuestión es, en cierto sentido, una simple cuestión de hecho, y sin embargo, considerada desde otro punto de vista, puede llegar á ser evidentemente una cuestión de opinión. La distinción importa mucho, porque á menudo la cuestión de hecho se ha confundido con esta otra cuestión muy diferente. *¿Cuáles deben ser las funciones del gobierno?* Las dos cuestiones deben ser tratadas por separado enteramente. En ningún caso puede ser útil y prudente comenzar por la cuestión de opinión. La respuesta á la cuestión de hecho, es la base indispensable de todo razonamiento sano, respecto de gobierno, el cual está fundado más sobre la experiencia que sobre la teoría. Los hechos del gobierno reflejan los principios del gobierno en acción; lo que el gobierno debe hacer ha de ser la consecuencia de lo que es, y lo que el gobierno es, debe determinar lo que el gobierno debe hacer.

1.475. CLASIFICACIÓN. — Contribuirá á aclarar la idea, una clasificación de las funciones del gobierno en dos grupos: 1, las funciones *fundamentales*; 2, las *subordinadas*. Bajo el epígrafe de *fundamentales* colocaré aquella categoría ordinaria de funciones gubernamentales, que atiende á la protección de la vida, de la libertad y de la propiedad, así como las funciones que son necesarias para la organización cívica de la sociedad—funciones que *no son facultativas* en los gobiernos ni á los ojos del *laissez faire* más estricto—en cuanto constituyen los lazos mismos de la sociedad. Bajo el epígrafe de *subordinadas* colocaré aquellas otras funciones (como la educación, correos y telégrafos, cuidado de los montes), las cuales las tiene el Gobierno no como medio de *gobierno*, sino para el progreso de los intereses generales de la sociedad—funciones que

son facultativas, habiéndose hecho necesarias, no en vista de la existencia misma del gobierno, sino por razones de conveniencia ó utilidad, y las cuales ayudan á la organización social, sin constituirla.

1.476. Naturalmente esta clasificación está fundada principalmente sobre distinciones objetivas y prácticas, y no puede reclamar un alcance filosófico. Se podría también discutir si alguna de las funciones que yo clasifico como subordinadas, no podría más propiamente considerarse como fundamentales, pero yo me limito aquí á razonar según mis propias conclusiones, sin discutir las, aunque reconociendo que la línea de demarcación no siempre es perfectamente clara.

1.477. «Las funciones atribuídas al Gobierno, dice Mr. Mill, abrazan un campo demasiado amplio para que puedan fácilmente recogerse en una definición restrictiva, siendo muy difícil encontrar un fundamento común de justificación para todas, salvo en la indicación comprensiva de la utilidad general.»

#### 1.478. I. LAS FUNCIONES FUNDAMENTALES:

1) Asegurar el orden y proteger las personas y la propiedad contra la violencia y el robo.

2) Fijar las relaciones legales entre marido y mujer y entre padres é hijos.

3) Regular la tenencia ó disfrute, transmisión, cambio de la propiedad, y determinar la responsabilidad por deudas ó por delitos.

4) Determinar los derechos en los contratos entre individuos.

5) Definir el delito y la pena.

6) Administrar justicia en los asuntos civiles.

7) Determinar los deberes políticos, los privilegios y las relaciones entre los ciudadanos.

8) Tratar por el Estado con los poderes extranjeros, proteger al Estado de los peligros exteriores y contra

todo obstáculo, así como cuidar del progreso de sus intereses internacionales.

Tales son las funciones reconocidas aun en los principios, por Mr. Spencer (1), y que se advierten bajo toda forma de gobierno.

1.479. LAS FUNCIONES SUBORDINADAS.—Es muy difícil dar una lista completa de aquellas funciones que yo he llamado subordinadas, á causa de la gran variedad de las mismas, bajo los diferentes sistemas de gobierno. La siguiente lista parcial bastará, sin embargo, para el objeto de la presente discusión:

1) Reglamentación del comercio y de la industria. Bajo este epígrafe se comprende la acuñación de la moneda y el establecimiento del patrón de las pesas y medidas, las leyes contra los acaparamientos, las licencias mercantiles, etc., así como también todo lo referente á las tarifas, leyes de navegación y otras semejantes.

2) Reglamentación del trabajo.

3) La conservación de las vías, incluyendo en esto lo referente á los ferrocarriles del Estado, y todo lo que se pueda comprender en el gran grupo de «mejoras interiores».

4) La dirección del sistema postal y telegráfico, lo cual es semejante en principio al 3).

5) La fabricación y distribución de gas, el servicio de aguas, etc.

6) La sanidad, incluso la reglamentación del comercio.

7) La educación.

8) Auxilios de pobres é inútiles.

---

(1) Tal como están expuestas en su folleto *Man versus the Stat.*

9) Conservación y cultivo de montes y otras materias semejantes, como la pesca en los ríos.

10) Leyes suntuarias, como las leyes «prohibitivas», por ejemplo.

1.480. Tales son las funciones de las cuales, de una manera ó de otra, se ocupan todos los gobiernos. Las concepciones de la naturaleza y deberes del Estado se han producido y cambiado, según las condiciones históricas y merced á las circunstancias históricas; parte del cambio que ha experimentado la idea del Estado ha sido un cambio en el método y extensión del ejercicio de sus funciones de gobierno; pero el cambio de concepción no ha afectado á las funciones en sí mismas. La diversidad de concepciones es mucho más acentuada que la diversidad de las prácticas.

1.481. Entre las funciones subordinadas no incluídas bajo ninguno de los epígrafes anteriores, y que tiene á su cargo algún gobierno moderno, pueden citarse la administración de cajas de ahorros, especialmente cuando se trata de pequeñas sumas, verbigracia las cajas postales de ahorros, el servicio de préstamo á los colonos, y el sostenimiento de institutos agrícolas (como en Francia) ó el establecimiento del seguro obrero (como en Alemania).

1.482. HISTORIA DE LA FUNCIÓN DEL GOBIERNO: LA ESFERA DEL ESTADO ANTIGUO.—Son notables los contrastes, tanto en la teoría como en la práctica, que separan á los gobiernos del tipo constitucional moderno. El Estado antiguo, muy próximo en su idea á aquel tiempo aún más remoto, en que el Estado era el parentesco, no conocía los derechos individuales como distintos de los derechos del Estado. Según Mommsem, «las naciones de Italia no estaban sumergidas en la de Roma de un modo más completo que el ciudadano romano en la comunidad romana». Y Grecia no se distin-

guía de Roma, ya que la subordinación del individuo al Estado, era absoluta.

1.483. Esta idea resulta bien visible en las obras de Platón y de Aristóteles, no sólo en lo que dicen, sino también, y aún más, en lo que no dicen. La República ideal con que sueña Platón regula la vida de sus ciudadanos, pero no hay indicación de que haya de hacerlo según una nueva concepción de lo que el Estado puede legítimamente hacer; se trata sólo de una nueva experiencia en la legislación, bajo la *vieja* concepción. Y la objeción de Aristóteles á los proyectos utópicos de su maestro, no es que ellos fuesen socialistas (como nosotros diríamos), sino tan sólo que no eran prudentes. No teme que en semejante República el poder público llegue á ser demasiado fuerte, sino que, hablando de la política de la reforma, prevé que los ciudadanos serán pobres y desgraciados. El Estado puede hacer lo que quiere, pero ha de ser prudente en lo que haga. Nadie entre los griegos niega que es deber del Estado hacer á sus ciudadanos felices y prósperos, y que deba *legislar* para hacerlos felices, si la ley puede alcanzar para ellos ese resultado; la única seria dificultad en la cuestión es, decidir qué leyes pueden alcanzar ese fin.

1.484. CONCEPCIÓN ROMANA DE LOS DERECHOS PRIVADOS.—Los principios romanos, aunque igualmente extremos, eran, sin embargo, en algunos respectos diferentes. La superior capacidad para el desenvolvimiento del derecho, que distingue á los romanos de las naciones de la antigüedad los ha llevado, en lo que respecta á las funciones de gobierno, á establecer una más distinta separación entre los derechos públicos y privados, que la conseguida en la política de las ciudades griegas. Examinada la concepción que en Roma tenían del Estado, se descubre cuál era el armazón especial de su sociedad. La familia romana no sufrió aquella absorción tan completa en la sociedad, que ex-

perimentara la familia griega. Los derechos privados no eran derechos individuales, sino derechos de familia, y los derechos de familia venían á completar los derechos de la comunidad. La familia era un *órgano* indestructible del Estado. El padre de familia ó el jefe de una *gens*, era, en cierto sentido, un miembro de la jerarquía social de la ciudad—como el rey ó su representante, el cónsul, era un padre. No había distinción alguna de principio entre el poder del rey ó del cónsul y el de un padre; se trataba de una diferencia de esferas, de una división de funciones.

1.485. Un hijo, por ejemplo, en algunas cosas se hallaba libre de la autoridad de la ciudad, únicamente porque en tales cosas, estando vivo su padre, estaba sometido á la dominación de la familia, al Estado original. No había en Roma aquella separación del hijo de familia á la mayor edad, que caracterizaba la política griega, y ahora caracteriza la nuestra. El padre continuaba siendo un director, un funcionario hereditario del Estado, en la original esfera de la vida de familia, y en la amplia esfera de la propiedad y del derecho individual.

1.486. Esta unión esencial del Estado y de la familia, nos procura la indicación teórica de las funciones del Estado en Roma. El burgués romano estaba subordinado no á la autoridad pública estrictamente, sino más bien al *orden público*, á la integridad conservadora de la comunidad. Se hallaba sometido á una ley inexorable del Estado-familia. No estaba dominado, sino sumergido.

1.487. PODERES DEL SENADO ROMANO.—La importancia del poder del Estado, en los antiguos tiempos, como poder limitado tan sólo por la costumbre, y las conveniencias, puede comprenderse atendiendo á las funciones elásticas del Senado romano en el período de la República. Dotado de una vida continua que le permitía conocer toda tradición y familia, viene con todos

los precedentes, con una experiencia consumada y una prudencia expedita, y tiene gran habilidad para dirigir los movimientos de la sociedad compacta cuyos destinos presidía, al modo como el cerebro y la conciencia dirigen los movimientos del cuerpo humano. Es evidente, dada la libertad en sus discusiones, y la frecuencia de su acción en los inrereses de todo género de carácter público ó privado, que el Estado romano, tal como lo representaba su Senado, era en sus varias ramas de familia, tribu y ciudad, un solo todo indivisible, no estando sus prerrogativas limitadas más que por las observancias religiosas y las costumbres establecidas. Esta libertad individual que tanto queremos la desconocía en absoluto. (comp 173, 174).

1.488. EL GOBIERNO ES PERSONIFICACIÓN DE LA SOCIEDAD. —Son pocas las huellas que se encuentran en Grecia de la concepción de un límite, á la esfera del gobierno, por virtud de los principios de los derechos individuales inalienables. En Grecia y en Roma, la concepción del gobierno era tan antigua como la sociedad, era no más que la imagen y la personificación de la sociedad. En el gobierno la sociedad se movía y tenía su existencia. Sociedad y gobierno eran una sola cosa, algo así, en cierto sentido, como el espíritu y el cuerpo del hombre son una misma cosa: á través del gobierno, que desempeñaba un papel de boca, de ojos, de cerebro, la sociedad realizaba y efectuaba su vida. Los prejuicios, las costumbres, las supersticiones, determinaban las acciones del gobierno, pero únicamente porque sociedad y gobierno eran una misma cosa, no porque fuesen distintos y uno de ellos subordinado al otro. En breves términos: las funciones del gobierno no estaban limitadas en principio, sino tan sólo por las conveniencias, no siendo el objeto de la administración sino ayudar á la sociedad en todos sus fines: facilitar y fomentar todas las empresas sociales. Si nos refiriése-

mos al verdadero ciudadano del Estado griego y romano, diríamos que era lo que nosotros llamamos un socialista; aunque estaba demasiado metido en el mundo de los negocios, y tenía una experiencia demasiado grande, y un sentido demasiado agudo de lo sano y posible, para aceptar las utopías con que los modernos socialistas sueñan, y con las cuales algunos escritores divertían á veces á aquellos ciudadanos. Guiada su política por el sentido común, el ciudadano antiguo podía prescindir «de los derechos del hombre».

1.489. EL FEUDALISMO: LAS FUNCIONES DEL GOBIERNO, FUNCIONES DEL PROPIETARIO.—Los derechos individuales, después de haber sido primeramente introducidos en el mundo religioso, por la gran voz del cristianismo, hicieron su irrupción en el mundo político antiguo con la persona del teutón. Pero la nueva política, que los invasores traían consigo, estaba destinada á establecer inmediatamente la igualdad democrática; era ésta una obra reservada á las transformaciones del mundo moderno. Durante la Edad Media el gobierno, tal como nosotros lo concebimos, puede decirse que sufrió un eclipse. En el sistema feudal los elementos constitutivos del gobierno perecieron uno tras de otro. La sociedad fué en cierto modo como reducida á los grupos originales de familias. La concepción de un verdadero gobierno, no traspasaba los límites de extensiones territoriales muy restringidas. Los hombres llegaron á ser soberanos, por derecho propio, en virtud de la propiedad que tenían de las tierras. No había ninguna amplia concepción de la nación ó de la sociedad como un todo. No había ninguna unión, sino una interdependencia. No se respetaba la ley ó la patria potestad, sino al propietario. Las funciones del gobierno, bajo un sistema semejante, eran simplemente las funciones del

propietario, de mandato y obediencia: «yo digo á uno: —vete—y él se va; y á otro:—ven—y él viene; y á mi servidor:—haz esto - y lo hace». La función pública del señor era mantener la paz entre sus sometidos, hacer que gozasen de sus propiedades, según la costumbre del señorío (si éste podía tener alguna costumbre sobre algún punto), y exigíles cuantas veces ejercían un derecho, el matrimonio, la mayor edad, el testamento, el pago de sumas en dinero. La conciencia señorial, nutrida por la crueldad en aquellas rudas épocas, era el único criterio de la justicia. El poder señorial, el único límite de las prerrogativas.

1.490. Tal era la situación entre señor y vasallo. Entre señor y señor el único lazo, era una fidelidad común á un rey lejano, el cual á su vez no era más que un señor más grande. Por lo demás, no había gobierno, sino diplomacia y guerra. El gobierno vivía donde y como podía, y estaba dividido en mil pequeñas piezas. La lucha armada era el procedimiento usual de la justicia.

1.491. LA MONARQUÍA FEUDAL.—La monarquía que surgió de las ruinas de este sistema disgregado, concentró la autoridad, sin alterar demasiado su carácter. La antigua idea nacida de los orígenes de la familia, de que el gobierno no era más que la autoridad activa de la sociedad, el magistrado sólo un órgano de la sociedad, obligado á conformarse con las leyes inmemorables de la sociedad, se había perdido por completo y el gobierno había llegado á ser la posesión personal de un hombre. El gobernante no pertenecía al Estado; el Estado le pertenecía á él; él era el Estado mismo, al modo como el rico lo puede decir de sus propiedades. El funcionario romano ó griego estaba bajo la acción de la comunidad. No ocurría esto al rey feudal, que había reunido en sus propias manos todos los poderes,

antes dispersos, en el sistema feudal; dirigía la comunidad. El gobierno respiraba por su pecho y su función era servirle. El Estado había llegado á ser, por el proceso del desenvolvimiento feudal, un Estado privado.

1.492. DESOCIALIZACIÓN MODERNA DEL ESTADO.— La reacción contra semejantes concepciones, lenta y en su mayor parte ordenada en Inglaterra, súbita y violenta, como forzosamente contenida por largo tiempo, en el Continente, era natural y perfectamente inevitable. Cuando se produjo fué radical; pero no arrastró al mundo político hacia las ideas de otros tiempos, sino que le llevó más bien hacia las nuevas. El hombre antiguo no tenía otra idea que vivir lealmente la vida de la sociedad; en cambio, el objetivo de los revolucionarios y de los demócratas, del nuevo orden de cosas, fué vivir su propia vida. Las virtudes del ciudadano antiguo, no eran individuales en su alcance, sino sociales; mientras que nuestras virtudes son casi enteramente individuales por su motivo, siendo sólo sociales en algunos de sus resultados.

1.493. En suma, el Estado moderno ha sido ampliamente *desocializado*. La idea moderna de éste es: el Estado ya no absorbe al individuo, sólo le sirve. El Estado, tal como aparece en su órgano, el gobierno, es el representante del individuo, y no es un representante más que dentro de los límites determinados por las Constituciones; en lo demás cada hombre dirige sus relaciones sociales. En lugar de decir «el individuo para el Estado», es preciso decir «el Estado para el individuo».

1.494. MÁS CAMBIOS EN LA CONCEPCIÓN QUE EN LA PRÁCTICA.—Tales son las diferencias de concepción que separan la política moderna de la antigua, diferencias profundas y extensas. ¿Hasta qué punto tales cam-

bios de idea han sido seguidos por los cambios de hecho? No tanto como podía esperarse. Aparentemente, las nuevas ideas que poco á poco han prevalecido, en la política, no han podido traducirse en modificaciones correspondientes, sino tan sólo en restricciones de funciones, que entrañan más bien una diferencia de grados que de esencia. Así, en las más liberales de nuestras Constituciones todavía encontramos al gobierno en casi todas las empresas de la acción social. Nuestra vida moderna es tan infinitamente llena y compleja, á la verdad, que no podemos ir más allá en todas estas cosas y empresas, sin recibir directo auxilio ó bien sin ser limitados por el gobierno; pero esto ocurre sencillamente porque todas las empresas son hoy muy vastas, y no porque el gobierno tenga que preocuparse con ellas, y sabemos muy bien que la tendencia actual de los gobiernos propende en todas partes á hacerse más y más ostensible. Nos damos buena cuenta de que no estamos en manera alguna en el caso de los griegos y romanos: el Estado es nuestro, y no nosotros del Estado. Pero también sabemos que las funciones del Estado no han disminuído gran cosa. Quizá podemos decir que la situación es ésta. Lo que ha cambiado no son las actividades del gobierno, sino sólo las morales, la conciencia del gobierno. El gobierno puede hacer aún substancialmente las mismas cosas que el antiguo; pero la concepción distinta de su responsabilidad ha modificado profundamente *el modo según el cual las hace*. La prosperidad y el progreso sociales, son aún su principal regla de conducta, como si fuera todavía la personificación omnipotente de la sociedad, el señor de los individuos; pero tiene ideas nuevas sobre lo que constituye la prosperidad y el progreso. Su fin es auxiliar al individuo, para la realización más completa y posible de

su individualidad, y no meramente en la realización plena de su *carácter social*. Su plan es procurar al individuo las ocasiones mejores y más adecuadas, y ha descubierto, que el camino mejor para conseguir esto no es tenerle en las condiciones que suponían los antiguos métodos de gobierno.

1.495. LAS FUNCIONES DEL GOBIERNO SON CASI LAS MISMAS HOY QUE ANTES.—Lo dicho entraña, sin duda, un cambio grande y profundo; pero importa, por otra parte insistir, en el hecho de que las funciones de gobierno son todavía, cuando se las enuncia, casi las mismas en número y en magnitud que lo fueron siempre. El gobierno no se limita á la protección de la vida, de la libertad y de la propiedad, como algunos han pretendido. Continúa trabajando en todo lo que exige la utilidad social.

Su esfera se limita sólo por su propia prudencia, ya prevalezca los principios republicanos, ya los absolutistas.

1.496. LAS RELACIONES DEL ESTADO CON LA PROPIEDAD.—Un brevísimo examen de los hechos basta para confirmar esta opinión. Tomemos, por ejemplo, las relaciones del Estado con la propiedad, que suponen en éste una de las funciones que yo he llamado fundamentales. Con relación á esta función es donde se manifiesta uno de los más notables contrastes entre la práctica política antigua y moderna; y sin embargo, no nos costaría trabajo reconocer, que la acción de los Estados antiguos en lo tocante al derecho de propiedad privada, era natural. La teoría era extrema, pero fuera de Esparta su práctica era moderada

1.197. EN ESPARTA.—Esparta, república muy cerrada y lógica, puede servir de punto de partida para nuestra observación. Es el tipo clásico de las funciones del Esta-

do, exageradamente aplicadas, y nos proporciona el ejemplo más extremoso de la antigua concepción de las relaciones del Estado con la propiedad. En los períodos primitivos de su historia al menos, además de ser el gobierno censor, pedagogo, jefe de ejercicios y hostelero de sus ciudadanos, era también propietario universal. En sus prácticas y costumbres se advierte una reminiscencia muy señalada de los tiempos en que el Estado era la familia, y como tal, el único propietario. La ciudad se consideraba como el propietario original de todas las tierras de la colonia. Y la tenencia individual se conceptuaba más como un usufructo llevado á nombre del Estado, y según su voluntad, que como un derecho privado, completo é indiscutible (comp. 105).

1.498. SITUACIÓN PARTICULAR DE LOS ESPARTANOS.—Había en Esparta razones especiales para que persistiese semejante sistema. Los espartanos habían venido de Laconia, como conquistadores, y el suelo había sido primero un botín de las tribus. Era un botín que los espartanos, considerados como un Estado, se habían distribuido y la primera distribución había tendido á ser una división de las tierras entre las familias espartanas como era posible. El Estado no renunció á sus derechos al hacer la primera distribución. Su primer cuidado fué conservar á sus ciudadanos, los favorecidos espartanos, en un mismo nivel de fortuna, á fin de que tuvieran tiempo sobrado y medios suficientes, para dedicar lo mejor de su vida al servicio del Estado, lo que era muy honroso, sin necesidad de buscar la riqueza, cosa deshonrosa. En su consecuencia, el Estado se dedicó á administrar la riqueza del país en beneficio de sus ciudadanos. Cuando se producían graves desigualdades en la distribución de la propiedad, no vacilaba en recobrar sus derechos de propietario y efectuar una nueva distribución; á nadie se le ocurría entonces llamar á esto confiscación. Empleaba varios medios para cumplir su fin. Obligaba á las ricas herederas á casarse con hombres sin patrimonio. In ería al ciudadano pobre en una propiedad rica, im-

poniendo la adopción. Ninguna propiedad territorial del Estado podía ser enajenada, ni por venta ni por testamento, por la familia á la cual había sido asignada, sin una autorización legislativa expresa. En suma, con respecto á su propiedad, el ciudadano era el guardián y el tenedor del Estado.

1.499. DECADENCIA DEL SISTEMA. — Al decaer el Estado espartano, este sistema desapareció poco á poco. Las propiedades llegaron á ser muy desiguales, como los privilegios políticos que tenían los espartanos. Pero estos cambios fueron debidos á la decadencia del poder de Esparta, y á la degeneración de su fuerza política en los días de la fortuna adversa, no á un abandono consciente y deliberado, por parte del Estado, de sus prerrogativas como propietario, guardián y administrador. Sencillamente Esparta había envejecido y todo se había aflojado; pero su espíritu no había cambiado.

1.500. EN ATENAS.—Cuando nos volvemos hacia Atenas, advertimos un cambio en la atmósfera política, aunque los atenienses hayan tenido la misma concepción abstracta del Estado. Aquí los hombres respiran más libremente, y gozan del fruto de su trabajo, cuando es un trabajo irreprochable, con menos restricciones. Sin embargo, también en Atenas persisten huellas distintas de los deberes del Estado-familia; como Esparta, Atenas disponía propiamente de los herederos en el matrimonio. No vacilaba en castigar con la pérdida de los derechos (*atimia*) á quienes disipaban su fortuna en una vida disoluta. En Atenas, como en Esparta, eran muy cortos los límites á las prerrogativas teóricas de la autoridad pública. La libertad del ciudadano era una libertad más bien tolerada que de derecho; era libre porque el Estado se contenía, como un niño privilegiado, no como un soberano bajo el derecho natural de Rousseau.

1.501. EN ROMA.—Cuando pasamos nuestra vista por la Roma republicana, nos encontramos con una simple ciudad omnipotente como las de Grecia, en la cual se han concentrado todos los derechos privados. Éstos, no obstante la función general de la ciudad, revelan no poco su origen. La sociedad romana se compone de una serie de anillos interdependientes: la familia, la *gens*, la ciudad. El agregado, no la fusión, de éstos, es lo que llamaríamos el Estado. Pero el Estado así hecho, era omnipotente á través de uno ú otro de sus órganos, sobre el individuo. La propiedad no era privada en el sentido de ser individual; pertenecía á la familia, la cual era, en todos respectos, un órgano del Estado. La propiedad no se concebía como propiedad del Estado, porque persistía siempre la propiedad indivisa de la familia. El padre, como el jefe, en la jerarquía inmemorial del gobierno, era administrador omnipotente de los bienes de la familia; no había propiedad individual.

1.502. BAJO LOS GOBIERNOS MODERNOS.—Con justicia podemos felicitarnos de poder consignar, que esta omnipotencia del Estado antiguo, en sus relaciones con la propiedad, ofrece muy pronunciados contrastes con nuestros propios gobiernos. Pero el punto de mayor interés para nosotros, en el presente estudio, es que esos contrastes son contrastes de *policía y no de poder*. La cuestión relativa al límite de la reglamentación de los derechos de propiedad, es para cada gobierno una cuestión de principio, la cual se plantea en su conciencia y la cual, si es prudente, debatirá á la luz de la historia política; pero todo gobierno debe regular la propiedad, de una ú otra manera, y puede hacerlo como le plazca, Si el Estado antiguo se consideraba como el verdadero propietario, el Estado moderno se considera, en último término, como el heredero de todos los bienes. Á falta

de otros reivindicantes, la propiedad recae en el Estado. Si el Estado moderno no asume, como el antiguo, la administración de la propiedad, que corresponde á los adultos, administra la propiedad de los locos y menores. El Estado antiguo vigilaba los esclavos y la esclavitud. El Estado moderno ha hecho uso de un poder tan absoluto: ha abolido los esclavos y la esclavitud. El Estado moderno, como el antiguo, regula y limita el derecho hereditario y la facultad de heredar. En cuanto á la mayor parte de las intervenciones extremas y vejatorias en los derechos de la propiedad privada, el gobierno las ha abandonado, es de suponer, más bien á causa de las dificultades en la administración, que por escrúpulos de conciencia. La reglamentación de los derechos de propiedad, está en la naturaleza del Estado; es obra de la política, que éste los regula *más ó menos*. Los gobernantes tienen que ver en esto una de las funciones fundamentales de la sociedad política.

1.503. EL ESTADO Y LOS DERECHOS POLÍTICOS.— Pueden establecerse conclusiones semejantes, con relación á los contrastes que existen en el campo de aquella otra función fundamental, que se refiere á la determinación de los derechos políticos—los contrastes entre el *status* del ciudadano en el Estado antiguo y el *status* del ciudadano en el Estado moderno. También aquí el contraste entre Estado y Estado no es tanto de poder como de principios y costumbres. También los Estados modernos han limitado con frecuencia, tan estrechamente como el antiguo, el goce de aquellos privilegios políticos que nosotros agrupamos bajo la palabra sufragio (*franchise*). Tales Estados, como los antiguos, han admitido en sus sistema la esclavitud; han hecho sentir sin moderación su autoridad, sobre sus

súbditos, explotándolos sin remordimiento. Pero sobre todo han sido siempre tan omnipotentes, y cuando han sido tan tiránicos, rara vez han exigido del ciudadano un servicio tan absoluto y completo, respecto del Estado, como la práctica política ordinariamente lo exigía al mundo griego y romano. El griego ó el romano pertenecía en absoluto á su Estado. No se pertenecía á sí mismo en nada, cuando la ciudad lo reclamaba: reconocía libremente que todos sus privilegios eran concesiones de su madre la república. Esos privilegios procedían de la ley, como los nuestros; pero la ley era para él, simplemente, la voluntad de la comunidad orgánica. No conocía otros principios de libertad que los que la costumbre le otorgaba, y tales principios no se fundaban en la naturaleza de las cosas, ni en la individualidad abstracta, sino en la historia y en las prácticas efectivas. Sus principios eran tradicionales. Sin embargo, aunque sus doctrinas fuesen radicalmente diferentes, el Estado antiguo no fué más completamente dueño, que el Estado moderno, en lo tocante á las leyes que regulan los derechos de la ciudadanía.

1.504. LAS FUNCIONES SUBORDINADAS DEL ESTADO.  
—Análoga conclusión puede formularse con relación á las funciones secundarias del Estado, pues, prácticamente, éste ha perdido muy pocas de sus funciones por virtud de los cambios de la teoría política. Es bastante natural que, por lo que toca á la esfera de las funciones fundamentales, el Estado sirva á la sociedad ahora como siempre. En la esfera de las funciones subordinadas, podría esperarse que el Estado fuese menos activo ahora que antes. Pero de hecho, no existe semejante diferencia: *el gobierno hace ahora lo que la experiencia permite ó los tiempos demandan*; y aunque no haga exactamente las mismas cosas, obra en sustan-

cia en el mismo género de cosas, que en el Estado antiguo. Algunos ejemplos, en relación con la lista de funciones subordinadas que yo he dado (v. 1.479), aclararán mejor la exposición.

1.505. 1) EL ESTADO CON RELACIÓN AL COMERCIO.—Todas las naciones ordinariamente han recomendado el comercio. En los más remotos períodos, de que la historia conserva algún recuerdo, la reglamentación del tráfico y del comercio, aparece como necesaria para la existencia del gobierno. El único camino que permitía á las comunidades, que trataban de crearse un poder serio, para conservar una existencia independiente, y realizar un desenvolvimiento individual, ha sido el de vivir una vida absolutamente separada. Comercio significa contacto, contacto significa influencia; el único camino para desenvolver el carácter nacional, y afirmar la cohesión, era evitar las relaciones en los Estados clásicos; este afán ya ha pasado, y el tráfico y el comercio, se regulan por las mismas razones que inducen á los Estados modernos á regularlos, esto es, para asegurar las ventajas comerciales contra los competidores ó en vista de las necesidades fiscales del Estado. Atenas, Esparta y Roma reglamentaron también el comercio del trigo, con el objeto de asegurar á sus ciudadanos grandes reservas de granos. En la Edad Media las querellas intestinas y el bandidaje de los pequeños señores, perturbaban el comercio de la manera más molesta, salvo en las regiones donde las ciudades libres, mediante arreglos fundados en la fuerza, podían conservar libre un paso entre los grandes mercados del Norte y del Sur. Cuando los Estados medioevales penetran en los tiempos modernos, encontramos el comercio reglamentado por los hombres de Estado, tan libremente como nunca, aunque según la política razonada de los

pensadores economistas, y en nuestros propios días la reglamentación se hace según otras concepciones del bienestar nacional.

1.506. 2) EL ESTADO Y EL TRABAJO.—También el trabajo ha sido siempre regulado por el Estado. Entre los griegos y los romanos, el trabajo de los obreros y de los labradores, en una palabra, todo el trabajo manual, se hacía en su mayor parte por los esclavos; y, naturalmente, la ley regulaba al esclavo. En la Edad Media, el trabajo, que no era agrícola, y efectuado en beneficio de los señores feudales, se hacía en las ciudades, en donde estaba rígidamente ordenado por las reglas complejas del sistema de los gremios, como el comercio y casi todas las demás formas de ganarse la vida. Donde, como en Inglaterra, el trabajo se librara en parte del duro servicio de la tenencia feudal, el Estado intervenía con sus constantes «estatutos de trabajadores» reglamentando la habitación y el salario del obrero. «El aldeano debe residir donde está y no recibir más que tal salario», decían aquéllos. Sin embargo, aparentemente, toda la reglamentación anterior del trabajo, resulta tímida y elemental comparada con la legislación del trabajo que intentan establecer los gobiernos de nuestros días. El nacimiento y desenvolvimiento del sistema industrial moderno, ha cambiado todo el aspecto de la cuestión, y este hecho revela el verdadero carácter de la parte que el Estado juega en la materia. La regla parece ser que, á medida que la industria se desarrolla en el mundo, el Estado debe auxiliar con sus esfuerzos á los que viven en esa industria, mejorando sus relaciones recíprocas. La tendencia á regular minuciosa y rigurosamente el trabajo, es tan fuerte en Inglaterra, donde el Estado se considera el agente de los ciudadanos, como en Atenas, donde el ciudadano era el

hijo y el instrumento del Estado, y el obrero era un esclavo.

1.507. 3) REGLAMENTACIÓN DE LAS CORPORACIONES.—La reglamentación de las corporaciones, no es más que un aspecto de la moderna reglamentación del sistema industrial, y es una función añadida á la antigua lista de las tareas gubernamentales.

1.508. 4) EL ESTADO Y LAS OBRAS PÚBLICAS.—La conservación de la vías de comunicación, puede decirse que ha comenzado con el establecimiento de un imperio permanente, esto es, para Europa con los romanos. Para los romanos, de seguro, fué, ante todo, tarea subordinada al movimiento de los ejércitos, sólo secundariamente un medio al servicio del comercio. Entre nosotros, por el contrario, el camino es ante todas las cosas una arteria del tráfico, y los ejércitos sólo usan de él cuando el comercio para, esperando el paso de los tambores y de las trompetas. La construcción de caminos puede ser considerada como un función necesaria del Estado en sus comienzos, á pesar de no ser ahora más que una función subordinada del gobierno. Pero no ocurre lo mismo con otras obras públicas, como los teatros, acueductos y baños romanos, y las modernas mejoras internas. Éstas, como la tasa romana sobre los célibes, son partes no de un plan de gobierno, pero sí de los planes para el progreso de los puros fines sociales, para la administración de la sociedad. Como Roma en su concepción de la comunidad, única individualidad que conocía, era la misma comunidad como un todo, sintióse, naturalmente, llevada á construir magníficos caminos que conducían á todos los puntos de su vasto imperio, no encontrando distancia alguna demasiado grande para establecer sus inmensos acueductos y considerando como un deber mejorar el curso

de los ríos y facilitar por todos los medios el comercio y el movimiento de sus ejércitos. El Estado moderno, aunque con una idea muy distinta de las relaciones del gobierno con la sociedad, sigue aún el mismo ejemplo. Si muchas veces nuestros grandes ferrocarriles se entregan á la administración privada, es la mayoría de ellas más por razones de conveniencia que de principio.

1.509. 5). LA ADMINISTRACIÓN DE LA COMUNIDAD SOCIAL.—Análogas consideraciones pueden aplicarse al caso de aquellos engranajes modernos del servicio público postal, al más moderno de la fabricación del gas y al del telégrafo. Los gobiernos modernos, al igual que los antiguos, no vacilan en poner mano en lo referente á la comunidad social.

1.510. 6). SANIDAD. — Los gobiernos modernos, como el de Roma, cuidan de la sanidad mediante la policía, la inspección de baños, tabernas, casas de prostitución, así como del alcantarillado; añadiendo á esto el cuidado de los hospitales, el servicio de aguas, las cuarentenas y otra porción de servicios por el estilo.

1.511. 7). EDUCACIÓN PÚBLICA. — Nuestros sistemas modernos de educación, son más completos que los antiguos, á pesar de que miramos al individuo como cosa distinta de un mero servidor del Estado, y le educamos ante todo para sí propio.

1.512. 8). LEYES SUNTUARIAS.—En estas leyes, naturalmente, los Estados antiguos iban más allá que las prácticas modernas. Los Estados modernos han renunciado á la mayoría de los medios encaminados á hacer á los ciudadanos virtuosos y frugales, según la ley. Pero tenemos también nuestras disposiciones prohibitivas y hemos castigado al blasfemo.

1.513. RESUMEN. — Á lo que parece es necesario afirmar en lo relativo á las funciones de gobierno con-

sideradas en conjunto que, aun entre los Estados antiguos y modernos, la práctica tiene mucho más de uniforme que de distinta. Puede asentarse, en conclusión, no, ciertamente, que las limitaciones que los Estados modernos se han impuesto á sí propios, son de poca importancia, ó que la modificación de las concepciones políticas no tiene un gran influjo en la solución de las cuestiones de gobierno, ó sobre el total progreso de la raza; pero sí que es más bien obrando con práctica prudencia, y por largos procesos de experiencia histórica, como los Estados modifican sus hábitos y usos. Las nuevas teorías son, por consiguiente, nuevas experiencias.

---