

XVI

Los fines del gobierno.

1.514. CARÁCTER DEL ASUNTO.—El interés político y la controversia, en cuestión alguna, son tan grandes, como en el problema referente á cuáles son los fines propios del gobierno. Es ésta una de esas cuestiones difíciles sobre las cuales es posible formular opiniones contrarias, que parecen ser casi igualmente razonables. Su dificultad principal consiste, en que es una cuestión á la cual no se puede responder, si es que se puede, más que previo un examen concienzudo, cuyas conclusiones estén basadas en un razonamiento inductivo á través de los hechos de la experiencia política en todas sus bases. Semejante examen está completamente fuera de las facultades de la mayoría de los que piensan y obran, en el campo de la política; y la consecuencia de esto es que esta cuestión, que quizá como ninguna otra constituye el objeto de la ciencia política, ha provocado grandes luchas de doctrina.

1.515. LAS DOCTRINAS EXTREMAS.—¿Qué papel corresponde desempeñar al gobierno en los asuntos de la

sociedad?—ésta es la cuestión sobre la cual se da la batalla. — *¿Cuáles deben ser las funciones del gobierno?* De un lado están los teóricos extremos que constantemente gritan al gobierno «Abstente», *l'aissez faire, l'aissez passer*, y que miran con desconfianza todo acto del gobierno, que no sea meramente un acto de policía; que estiman al gobierno necesario, pero como un mal necesario, y que querrían separar al gobierno de cuanto pudiera hacerse de una manera cualquiera, por la iniciativa y las empresas privadas. De otro lado están otros teóricos, también extremos, pero en sentido contrario, que querrían que la sociedad dejase al gobierno el cuidado de dirigirlo todo, y de auxiliar los negocios de la vida; que ilusionados por ciertas apariencias de poder y de beneficencia del Estado, tomadas de algunas páginas de la historia antigua ó medioeval, ó por algún empeño de cooperación hábilmente preparado, por los grandes padres del socialismo, creen que el Estado puede ser una nodriza á disposición de todos los miembros de la familia política. Entre esos dos extremos hay todos los grados, todos los matices y todos los colores, en punto á la confianza ó desconfianza que puede inspirar la acción del Estado.

1.516. FUNDAMENTO HISTÓRICO DE LAS OPINIONES OPUESTAS.—La desconfianza hacia una acción exagerada del Estado y hasta el deseo moderado de reducir esta acción á los términos más estrictos posibles, es fácilmente justificable de una manera seria. Debe admitirse sin reservas, que la historia abunda en hechos indiscutibles, del peligro que se corre consintiendo al Estado una intervención demasiado grande en la vida y en la obra de los ciudadanos. Así como hay muchas cosas atractivas en la vida política de las ciudades — Estados de Grecia y Roma—en las cuales el poder públi-

co podía soportarse que fuera omnipotente — su espléndido espíritu público, su incomparable unidad orgánica, el hábil juego de sus opuestas cualidades que favorecían al propio tiempo el pensamiento y la acción común, su variedad, su concepción de la virtud pública — así hay también mucho digno de censura, — su excesiva y poco aprensiva intervención en la vida privada, en la cual sólo podían desarrollarse las virtudes de la familia, su dura tiranía sobre las minorías en cuestiones en que hubiera debido dejarse libre la iniciativa privada, su manera de sacrificar la independencia personal en aras de la solidaridad pública, sus juicios demasiado precipitados, y su excesiva confianza en la voz pública. En ellas no podía ciertamente haber habido la libertad individual que nosotros amamos, sin romper violentamente con su propia historia, con el orden necesario de su desenvolvimiento; mas, por otra parte, nosotros no podemos imitarles, sin romper igualmente de una manera violenta con nuestro progreso normal, y sin un retroceso hacia los métodos, para hoy demasiado primitivos, de sus repúblicas de bolsillo

1.517. Es incuestionable que la historia medioeval proporciona muchos ejemplos seductores, resultantes de la dependencia, de la confianza y del auxilio mutuo entre clases y clases, hasta el punto de que puede perdonarse á los economistas modernos su intención de hacerlos revivir; es verdad también que la historia de Prusia bajo alguno de los Hohenzollern ofrece una justificación, aparente al menos, á la opinión, según la que la intervención del Estado puede, bajo muchas circunstancias, favorecer el progreso industrial; pero, por otra parte, hay que recordar que ni el sistema feudal, ni el sistema medioeval de las corporaciones, ni el paternal de Federico el Grande pueden restablecerse ahora,

luego que el siglo XIX ha hecho sus revoluciones en la Iglesia, en la industria y en el Estado, y que, aun cuando esos grandes sistemas pudieran revivir con dificultad, podríamos encontrar sus beneficios, sin tropezar al propio tiempo con sus defectos incuestionables. Nadie que estudie la historia podrá censurar justamente á quienes protestan contra la acción paternal del Estado.

1.518. EL ESTADO, ÓRGANO ÚTIL É INDISPENSABLE DE LA SOCIEDAD. — No se sigue en manera alguna, sin embargo, de que el Estado pueda intervenir perjudicialmente en la vida de los individuos, el que haya de calificarse de mal necesario en sí mismo, y por su naturaleza. No es más mal que la sociedad misma. Es el cuerpo orgánico de la sociedad. Sin él la sociedad no sería otra cosa que una abstracción. Si el hombre no hubiese sido empleado para designar tan sólo una clase especial de pensadores, de ideas extremas y radicalmente falsas, nosotros deberíamos unirnos y actuar como *socialistas*, creyentes en el carácter normal y útil del cuerpo político. Si la historia de la sociedad prueba alguna cosa, prueba el carácter natural del gobierno, en cuanto su raíz está en la naturaleza del hombre, su origen en el parentesco, y su identificación con cuanto hace al hombre superior al resto de la creación. Individualmente el hombre, está pobremente dotado para dominar á los animales: su imperio llega por combinación, su fuerza es fuerza concentrada, su soberanía es la soberanía de la unión. Fuera de la sociedad, el espíritu del hombre puede servirle muy poco como instrumento de supremacía, y el gobierno es la forma visible de la sociedad. Si la sociedad misma no es un mal, seguramente no lo es el gobierno, porque el gobierno es el órgano indispensable de la sociedad.

1519. Todo medio, además, propio para perfeccionar

la sociedad por el gobierno, todo medio por el cual los derechos individuales pueden armonizarse, con los deberes públicos, y el desenvolvimiento individual puede favorecer y completar el social, debe ser buscado con cuidado, y una vez encontrado, aplicado cuidadosamente por todo amigo de la sociedad. Tal es el socialismo, al cual todo verdadero amante de sus semejantes, debe adherirse con el noble afecto de que sea capaz.

1.520. EL SOCIALISMO Y LA ORGANIZACIÓN INDUSTRIAL MODERNA.—Es naturalmente posible comprender, y en una cierta medida, participar del entusiasmo de aquella clase especial de agitadores, á quienes hemos dado el nombre harto grande de socialistas.

Los proyectos de reforma y de regeneración social que ellos sostienen con tanto ardor, por falsos que sean —y seguramente muchos de ellos lo son bastante, para provocar la risa de los niños,—tienen el derecho como objetivo; tratan de poner al individuo con sus intereses especiales y personales, en completa armonía con la sociedad, con sus intereses generales y comunes á todos. Su método es siempre una especie de cooperación para conseguir un más perfecto auxilio mutuo. Hablan también de la rebelión contra el individualismo egoísta y ciego; y ciertamente, el moderno individualismo tiene mucho de detestable, de demasiado detestable para ser mantenido. La organización industrial moderna, es algunas veces harto torcida, y permite en ciertos casos á algunos tiranizar á los más, y consiente al rico y al fuerte concertarse contra el pobre y el débil. Ha dado una significación terriblemente material aquella ley espiritual (1), según la que «á aquel á quien tiene le será dado,

(1) Comp. Jea Wolker, *Political Economy* (Curso superior), 346.

á aquel que no tiene le será retirado hasta el título que parecía tener». Ha sublimado el interés personal, que llega hasta el egoísmo, suprimiendo no sólo el amor á la piedad, sino en parte hasta la concurrencia misma. Seguramente sería preferible, exclama el socialista, suprimir la concurrencia, obligando á los hombres á trabajar igualmente por el bien público, mediante una ley imperativa de cooperación social. Pero el socialista se engaña, no es la concurrencia la que mata, es la falsa concurrencia que tiene la forma exterior de la verdadera, sin tener ni la sustancia ni la realidad de la misma.

1.521. UN TÉRMINO MEDIO.—Hay en esto un término medio. Los proyectos propuestos por los socialistas, la sociedad no puede aceptarlos ni vivirlos, y ningún proyecto que implique la intervención absoluta del gobierno en el individuo, puede ser imaginado fuera de los suyos. Es preciso encontrar una teoría más verdadera, que dé al individuo plena libertad para su propio desenvolvimiento y proteja, sin embargo, esta libertad contra la competencia que mata, reduciendo el antagonismo entre el desenvolvimiento individual y social al mínimo. Una doctrina semejante puede formularse sin grandes vaguedades.

1.522. LOS FINES DE LA SOCIEDAD SON LOS DEL GOBIERNO.—El gobierno, como ya se dijo, es el órgano de la sociedad, su sólo instrumento potente y universal; sus fines deben ser los de la sociedad. ¿Cuáles son, pues, los fines de la sociedad? ¿Qué es la sociedad? Es una asociación orgánica de individuos para el mutuo auxilio. El mutuo auxilio ¿para qué? Para el desenvolvimiento propio (*self developmen*). La sociedad aspira á que se manifieste la variedad individual infinita, y las fuerzas individuales en la mayor libertad posible; lo cual sólo puede realizarse mediante la riqueza de recursos que

constituye la civilización, con todas sus maneras de satisfacer las necesidades humanas, y de mitigar los sufrimientos humanos, y con todas sus invitaciones á pensar y sus provocaciones á la acción. El fin del gobierno debe ser *ayudar al cumplimiento de los fines de la sociedad organizada*. Este auxilio del gobierno debe adaptarse constantemente á las necesidades de una organización industrial y social en transformación. La intervención de parte del gobierno no debe hacerse de cualquier modo, debe ser fuerte y adaptable. La reglamentación por el gobierno no es intervención: hasta donde sea posible, es la igualización de las condiciones en todos los ramos de la actividad, lo que es muy opuesto á la intervención.

1.523. Toda regla de desenvolvimiento es una regla de adaptación, una regla que atiende «á las circunstancias del caso»; pero es preciso advertir que las circunstancias del caso, cuando de una cuestión de gobierno se trata, no son las circunstancias de un caso individual, sino las de un caso de la sociedad, las condiciones generales de la organización social. El caso para la sociedad es éste: el individuo debe ver asegurados los mejores medios, las mejores ocasiones para su completo desenvolvimiento; y no hay otro camino para que la sociedad pueda alcanzar variedad y fuerza. Pero una de las condiciones más indispensables, para el desenvolvimiento individual sólo puede proporcionarla el gobierno, como órgano director de la sociedad. Todas las combinaciones que crean necesariamente un monopolio, que ponen y conservan lo que es indispensable para el desenvolvimiento social é industrial, en manos de unos pocos, los cuales no son elegidos por la sociedad misma, sino por el mero azar, deben ser colocadas bajo la acción directa ó indirecta de la sociedad. Sólo á la sociedad

puede pertenecer el poder de dominación por combinación. No puede soportar que ninguno de sus miembros desempeñe semejante poder, para su propio provecho é independientemente de su regulación estricta ó vigilancia.

1.524. LOS MONOPOLIOS NATURALES. — Es posible distinguir los monopolios naturales de otra clase de empresas; sus caracteres distintos han sido enumerados, como vamos á ver, por sir T. H. Farrer, en su excelente obra sobre *The State in its Relation to Trade*, la cual forma uno de los trabajos de la tan conocida colección *English Citizen series* (1):

«1. Lo que procuran es necesario», esto es, necesario á la vida como el agua, ó necesario á la acción industrial como el transporte por ferrocarril.

«2. Ocupan especialmente puntos ó líneas favorecidas del país.» También aquí el mejor ejemplo es el de los ferrocarriles ó las líneas telegráficas, canalizaciones, etc.

«3. El artículo ó la comodidad que procuran, se utiliza en el lugar en que se encuentran el material ó las máquinas que lo proporciona»: esto es, en los sitios favorecidos ó á lo largo de las líneas favorecidas.

«4. Este artículo ó comodidad puede en general aumentarse ampliamente, cuando no indefinidamente, sin que haya aumento proporcional en la ocupación y en el capital»: esto es, una vez hecho el gasto inicial y ocupados los puntos ó líneas favorecidas, todo gasto ulterior de los negocios aumentará los beneficios, porque no entraña aumento proporcional, muy por el contrario, del gasto necesario para el servicio ó la maquina-

(1) Pág. 71. Sir Tomás Farrer, ex secretario permanente del Board of Trade Inglaterra (v. 876).

ria. En su virtud, los que no forman parte de la empresa existente, no están colocados sobre el mismo pie de igualdad que ellos, ni desde el punto de vista de los puntos ocupados, ni con relación á las ocasiones para procurarse clientela, que es lo que asegura el negocio, sin concurrencia en los precios.

«5. Una organización cierta y armónica, única que puede conseguir la unidad de objetos, es condición necesaria.» Esto es, se requiere una organización sistemática.

1.525. Semejantes empresas dan forzosamente á un número limitado de personas la ocasión de asegurarse de un cierto bienestar en la vida, un *confort*, un éxito industrial, que las distingue de sus compatriotas y de los que sacan su propio provecho. Una vez establecidas, en cualquier parte que sea, no cabe contra ellas una competencia por parte de concurrentes ulteriores. Ninguna empresa debe tener una potencia tal, como no sea una empresa pública que pueda ser obligada por la opinión á obrar sin estrechez ni egoísmo, con una perfecta igualdad respecto de todos, ó bien una empresa respecto de la cual el gobierno puede tener una función de reglamentación efectiva.

1.526. INTERVENCIÓN NO ES NECESARIAMENTE ADMINISTRACIÓN.—La sociedad no puede en manera alguna permitir el establecimiento de empresas necesarias á su vida, sana y eficaz, en beneficio exclusivo de los particulares y sin reglamentación, suprimiendo por adelantado la posibilidad de la concurrencia. La experiencia ha probado, que el interés personal de aquéllos que tienen que intervenir en semejantes empresas, con un fin de lucro especial, no coincide con el interés público: el interés personal más recto, puede á menudo descubrir medios de beneficio pecuniario ilícito, haciendo distribuciones, entre los individuos, injustas, en lo tocante á la utilización de los resultados obtenidos.

Pero del hecho de que el gobierno deba vigilar esas potentes organizaciones del capital, no se sigue, en manera alguna, que necesariamente deba administrar por sí mismo aquellos medios de acción económica, que no puedan actuar sino en forma de monopolios. En tales casos, como dice sir T. U. Farrer, «hay dos grandes alternativas: 1) dejar la propiedad y la dirección á las empresas y al capital privados con reglamentación por el Estado; 2) atribución de la propiedad ó de la dirección al gobierno central ó local». La reglamentación del gobierno puede bastar en muchos casos. Naturalmente, las dificultades que entrañan el establecimiento y el sostenimiento, cuidadosamente llevados por parte del gobierno, son tales, que debe ser preferida la intervención en la mayoría de los casos—en todos aquellos en que la intervención pueda ser eficaz sin la intervención directa.

1.527. IGUALACIÓN DE LA CONCURRENCIA. — Hay fuera de los monopolios normales, algunos casos en los cuales la acción individual no puede procurar la igualación de las condiciones de la concurrencia; y en este caso, como cuando se trata de la reglamentación de los monopolios, la práctica de los gobiernos, de los nuestros como de los demás, ha sido decisivamente favorable á la reglamentación gubernamental. Prohibiendo el trabajo de los niños, vigilando las condiciones sanitarias de las manufacturas, limitando el empleo de las mujeres en ocupaciones perjudiciales á su salud, instituyendo certificados oficiales de la pureza y de la buena calidad de las mercancías, limitando las horas de trabajo en ciertos oficios, dificultando de mil maneras la posibilidad de que ciertas gentes, sin escrúpulos y sin corazón, intervengan, sin entrañas, en el comercio y en la industria, el gobierno ha tenido en cuenta la equi-

dad. Aquellas que obran con moderación y conciencia, en los casos en que la moderación y la conciencia de escucharlos exigirían hacer tal ó cual gasto suplementario, asegurar mejor la aireación de los talleres, cuidar más de la calidad de las mercancías, etc., no se les puede pedir que continúen aplicando esos buenos principios; mientras que el hecho de proceder con más rigor en las condiciones del trabajo, ó de ser menos escrupuloso en las operaciones mercantiles, asegure un beneficio evidente y permanente acaso, á quienes procedan de esta última manera, no tendrían aquellos otros más remedio que elegir entre su conciencia ó retirarse de los negocios. En todos los casos como estos, el gobierno ha intervenido y debe intervenir; pero no de un modo directo, sino más bien procurando igualar las condiciones de la concurrencia, entre aquellos que quieren conducirse rectamente en sus empresas, y los que quieren conducirse mal. Por tal camino es como la sociedad se protege á sí misma contra las ofensas y perjuicios permanentes, y asegura á su propio desenvolvimiento, condiciones de normalidad.

1.528. LA SOCIEDAD ES MÁS QUE EL GOBIERNO.—La sociedad, debe esto recordarse siempre, es más vasta y más importante que su instrumento el gobierno. El gobierno debe servir á la sociedad, no debe dirigirla ni dominarla. El gobierno no debe ser un fin en sí mismo, es un medio tan sólo. Un medio que ha de adaptarse simplemente á los intereses mejores del organismo social. El Estado existe á causa de la sociedad; la sociedad no existe á causa del Estado.

1.529. LÍMITES NATURALES DE LA ACCIÓN DEL ESTADO.—Que hay límites naturales é imperativos á la acción del Estado, nadie que estudie seriamente la estructura de la sociedad, puede ponerlo en duda. El lí-

mite de las funciones del Estado es el límite de la *cooperación necesaria* de parte la sociedad como un todo, límite más allá del cual aquella cooperación deja de ser imperativa, para el bien público, y se convierte en meramente útil para las empresas industriales ó sociales. La cooperación es necesaria en el sentido en que aquí se entiende, cuando es indispensable á la igualación de las condiciones de los esfuerzos, é indispensable para mantener las reglas uniformes en los derechos y relaciones individuales, y es indispensable porque su omisión frustraría ó sacrificaría á ciertos individuos en beneficio de otros, en la escala de la riqueza y en la posición social.

1.530 Hay relaciones en las cuales los hombres han necesitado siempre de los demás, y en las cuales la cooperación es condición necesaria para una existencia tolerable. Sólo una autoridad universal puede mantener la igualdad de condiciones entre los hombres. Las divisiones del trabajo y las combinaciones del comercio, pueden en sumayor parte, ser dejadas al contrato, á los libres convenios individuales, pero la igualación de las condiciones que afectan á todos esos contratos, no pueden ser dejadas á la iniciativa individual, como tampoco la organización del gobierno mismo. Las iglesias, los clubs, las corporaciones, las hermandades, los gremios, las uniones tienen su fin especial encaminado al desenvolvimiento del bienestar material y espiritual del hombre; todas ellas son más ó menos útiles. Pero la familia y el Estado tienen como fin una empresa general para el mejoramiento é igualación de las condiciones para el desenvolvimiento individual: son indispensables.

1.531. El punto en el cual la acción pública deja de ser imperativa, no es susceptible de una indicación clara en términos generales; pero no por eso deja de ser

efectiva. Los límites de la asociación familiar no son indeterminados, porque no estén definidos, sino por la incapacidad de los hijos y por los afectos paternal y filial, cosas que no están del todo definidas en la ley. La regla según la cual el Estado no debe hacer nada de lo que es igualmente posible, bajo las condiciones equitativas de la asociación libre, es una línea suficientemente clara entre los gobiernos y las corporaciones. Aquellos que miran al Estado como una simple unión libre y convencional, como una compañía, abren las puertas á las peores formas del socialismo. Unicamente considerando que el Estado está por su naturaleza claramente definido, como una forma de sociedad en la cual los miembros están en una interdependencia invariable, universal, inmutable, interdependencia que va más allá de la que resulta de las relaciones de familia, y que no puede satisfacerse por los lazos de familia, es como podremos tener un criterio que nos permita limitar, de manera que no sea arbitraria, las actividades propias del Estado. El criterio que se infiere de la necesidad originaria de las relaciones del Estado rechaza, por otra parte, la licencia en la acción del mismo.

1.532. El Estado, por ejemplo, no debe intervenir en la moral privada, porque ésta pertenece á la esfera de la responsabilidad individual distinta, y no á la de la dependencia mutua. El pensamiento y la conciencia son cosas privadas. La opinión es libre. El Estado sólo puede intervenir cuando la acción común y la ley uniforme son indispensables. Todo lo que es meramente conveniente es libre, y por consiguiente no es de la competencia del Estado. Las iglesias son espiritualmente convenientes; las compañías anónimas son convenientes para el capital; ahora, cuando el Estado instituye por sí mismo una iglesia ó una mera asociación de negocios, instituye un monopolio no mejor que los otros. No debe hacer nada que no sea indispensable

á la vida social ó industrial, y que no tenga el carácter de monopolio necesario.

1.533. LA FAMILIA Y EL ESTADO.— El objeto propio de la familia, es formar al individuo en el período de incapacidad por falta de desarrollo. Formarle en la fe religiosa y en la práctica de la moralidad y de la obediencia. Pasado este período de insubordinación, el individuo es llamado á una actividad independiente y autónoma. Los lazos del afecto familiar le atan todavía, pero con cadenas de seda, no de hierro. Ha salido de la «menor edad» para entrar en la «mayor edad». El objeto propio del Estado es, dejar el camino libre á la individualidad, de modo que ésta pueda añadir su variedad propia á la suma de la actividad nacional. La disciplina de la familia es variable, selectiva y formativa: debe guiar al individuo. El Estado, no. Este debe crear condiciones, pero no formar individuos. Su disciplina debe ser invariable, uniforme, impersonal. Los métodos de la familia, descansan sobre la desigualdad individual; los del Estado, sobre la igualdad individual. El orden de la familia descansa en la tutela; el orden del Estado, en los derechos y prerrogativas.

1.534. EL ESTADO Y LA EDUCACIÓN.— Hay un campo en que el Estado parece, á primera vista, usurpar la función de la familia. Es éste el campo de la educación. Pero no es así en realidad. La educación es oficio propio del Estado por dos razones, ambas de acuerdo con los principios que hemos ido discutiendo. La educación popular es necesaria, para la conservación de aquellas condiciones de libertad política y social, que son indispensables al libre desenvolvimiento individual. En segundo lugar, ningún instrumento menos universal en su poder que el gobierno, puede asegurar la educa-

ción popular. En suma, para asegurar la educación popular es necesaria la acción de la sociedad como un todo, y la educación popular es indispensable, para la igualación de las condiciones del desenvolvimiento personal, que hemos considerado como objeto propio de la sociedad. Sin la educación popular, además, ningún gobierno que descansa en la acción popular puede ser durable: es preciso enseñar al pueblo los conocimientos, y si es posible, las virtudes de que dependen la conservación y el éxito de las instituciones libres. Ningún gobierno libre puede vivir si deja que se pierdan las tradiciones de su historia, y en las escuelas públicas esas tradiciones pueden y deben ser cuidadosamente conservadas y adecuadamente introducidas en el pensamiento y en la conciencia de las generaciones sucesivas.

1.535. CONDICIONES HISTÓRICAS DE LA ACCIÓN GUBERNAMENTAL.—Sea cual fuere la idea que se tenga, en cada caso particular, sobre la legitimidad ó conveniencia de la reglamentación ó intervención del Estado, hay una regla de que no debe prescindirse en circunstancia alguna, y es la regla de la continuidad histórica. En política nada radicalmente nuevo puede radicalmente ensayarse. Ningún resultado de valor, se puede obtener en política, sino mediante un desenvolvimiento lento y gradual con adaptaciones cuidadosas y modificaciones prudentes y progresivas. Nada se puede hacer por salto, mejor aún, cada pueblo, cada nación debe vivir, según las aspiraciones de su propia experiencia. Las naciones no son más capaces de experimentar en cabeza ajena que los individuos. Las historias de otros pueblos pueden procurarnos luz, pero no pueden darnos las condiciones de la acción. Toda nación debe estar constantemente en contacto con su pasado. No puede conseguir nada rompiendo con él.

1.536. RESUMEN. — He aquí en breves términos el resumen de lo dicho. El fin del gobierno es facilitar los fines de la sociedad. La regla de la acción del gobierno es la cooperación necesaria. El método del desenvolvimiento político, es la adaptación conservadora merced á la renovación de las costumbres antiguas y la modificación de los antiguos medios, para realizar los nuevos fines.
