

TERCERA PARTE



LA INCUMBENCIA
DEL GOBIERNO



CAPITULO PRIMERO.

INDIVIDUALISMO.

1. La teoría individualista de las funciones del gobierno.—2. El individualismo basado en una teoría de justicia.—3. Basado en una teoría de aprovechamiento; la doctrina del Laissez-Faire.—4. Basada en una analogía biológica; la supervivencia del más apto.—5. Fuerzas antagónicas.

1. La teoría individualista de las funciones del gobierno.—En la primera y segunda divisiones de este libro hemos considerado la naturaleza general del Estado y la constitución y estructura de cuerpos gubernativos; la discusión de la forma del gobierno ha tenido necesariamente que preceder al tratado de la verdadera esfera de su operación. Y sin embargo, en nuestros tiempos, el último asunto en la práctica asume un lugar de grandísima importancia. La opinión general de los países civilizados reconoce la validez de los principios de soberanía popular y gobierno democrático, —ya se exprese por medio de una monarquía limitada o en una forma republi-

cana (1)—. Está generalmente admitido también que la adopción del gobierno popular no ofrece en sí y por sí, como los impetuosos teóricos de hace cien años esperaban que lo haría, una solución de todos los problemas políticos y económicos. Aun concediendo que el gobierno será controlado por el pueblo y para el pueblo, tenemos todavía que preguntar cuál será la esfera conveniente de su gestión para el beneficio general. Empleamos en un discurso común una variedad de frases para indicar el asunto en cuestión, hablando indiferentemente de la esfera del Estado, del control del Estado, de las funciones del gobierno, de la incumbencia del gobierno, etc. Aspectos más especiales del problema se ven tratándose de la propiedad del gobierno de ferrocarriles, el control de trusts y el manejo de utilidades públicas; pero ya sea en aspecto teórico general o en forma particular, el problema que envuelve es la cuestión principalísima del principio del siglo veinte. En los tres capítulos siguientes vamos a tratar de ocuparnos de él en una forma sistemática, considerando una tras otra las soluciones que se han ofrecido en teoría y en la práctica a la patente cuestión del control del gobierno. Primero nos ocuparemos de la solución individualista, o sistema de libertad natural, a la cual nos hemos referido ya tratando de un asunto algo distinto, en un capítulo anterior. En segundo lugar discutiremos los ideales del colectivismo y las tentativas que se han hecho para su realización parcial. La

(1) Al establecer que el sentimiento general de la opinión está en favor de la democracia, no hay que negar que el gobierno popular ha encontrado detractores ocasionales entre escritores de reputación y habilidad. Sir Henty Maine (Popular Government, 1886) declara que es "extremadamente frágil," "no en armonía con las fuerzas que rigen a la humana naturaleza" y "apta por consiguiente para llevar a un cruel desengaño o serio desastre".

discusión de las operaciones económicas actuales de Estados modernos en lo que puede llamarse una base individualista modificada en gran parte por el utilitarismo y consideraciones oportunistas, será considerada al último.

Al tratado de la doctrina individualista de las funciones del gobierno corresponde por derecho la precedencia, pues constituyó durante una gran parte de los tiempos modernos lo que puede llamarse el credo oficial de gobiernos ilustrados; fué, hasta nuestra actual generación, defendida por los grandes teóricos de la era moderna y aunque desacreditada en su forma extrema, se conserva como la base ejecutiva de las operaciones económicas del gobierno americano y del británico. La teoría individualista puede establecerse brevemente en la proposición de que el único deber del gobierno es proteger al individuo del fraude y la violencia. De acuerdo con esta teoría, la intervención del Estado con el individuo aun en su mismo interés, no está justificada. Tampoco está justificado el Estado al emprender operaciones de un carácter económico, o al imponer restricciones (que no sean en prevención de fraude o violencia) a las actividades económicas de su ciudadano. Un programa de funciones de gobierno admisible en un plan puramente individualista debería contener el mantenimiento de un ejército o una armada, tribunales de justicia y una fuerza de policía armada, la ejecución de una ley penal y leyes referentes a la salubridad, adulteración de alimentos, inspección de vapores, etc., por ser éstas por su carácter indirectamente protectoras; pero no debía comprender el manejo de la oficina de correos, el mantenimiento de hospitales y asilos o el manejo de ferrocarriles. Solamente serían legítimas aquellas operaciones del Estado que fueran encaminadas a prevenir los choques de sus ciudadanos entre sí.

2. El individualismo basado en una teoría de justicia.—Este sistema de libertad individual contra la intervención del gobierno ha sido defendida en diversos terrenos. Como punto de justicia se ha argüido que el individuo tiene el derecho de que se le deje sólo; en el terreno económico se ha alegado que paga para que se le deje sólo; por último, en el terreno puramente científico se ha argüido que está en consonancia general con la naturaleza revolucionaria del progreso humano que el individuo luche por sí mismo y sobreviva o muera, de acuerdo con su aptitud. El primero de estos argumentos —la restricción de la acción del gobierno en defensa de los derechos del individuo— se funda especialmente en los escritos de los filósofos políticos de fines del siglo diez y ocho y principios del siglo diez y nueve (1). La encontramos en la teoría del Estado propuesta por Kant y Fichte y siguiendo como un corolario de su criterio sobre la doctrina del contrato social. Kant, animado por un espíritu de protesta contra la intervención paternal de los gobiernos continentales de su época, y su intromisión en la vida privada del ciudadano, basa sus ideas de las funciones gubernamentales en la idea de libertad, y asigna al Estado su verdadera política (2) Pero entre los escritores alemanes, Guillermo von Humboldt, en su “Esfera y Deberes del Gobierno”, ofrece la expresión más completa del individualismo político general característico de ese período. Tomando como su punto de partida al “hombre individual y los más altos fines de su existencia”, Humboldt encuentra que la consideración suprema es la

(1) Una excelente crítica del individualismo del siglo diez y ocho y su trasmisión al siglo diez y nueve se encuentra en Michel, *L'Idée de l'Etat* (introducción y libro III).

(2) Véase arriba libro I, Cap. V.

de variedad individual y el propio desenvolvimiento; en esto la intervención activa del gobierno no puede tener sino un efecto perjudicial. Por este motivo "el Estado debe abstenerse de toda solicitud por bienestar positivo, y no dar un paso más allá de lo que sea necesario para la mutua seguridad y protección contra los enemigos exteriores". Aun aquellos ejemplos de intervención como la instrucción nacional y el auxilio al pobre por parte del Estado, deben ser rechazados. Esta teoría política de no-intervención recibió un decidido estímulo de su falsa analogía con la doctrina de la soberanía popular. Fué enteramente natural que al principio del gobierno democrático moderno la idea del derecho de la nación a gobernarse a sí misma se confundiera con la reclamación algo semejante del individuo de que se le dejara sólo para manejar sus propios asuntos. Libertad política y no intervención parecían términos sinónimos. En América la idea de los derechos del individuo fué dominante durante el período de formación de la república; la situación original de las colonias compelidas a arrancar su sostenimiento de un duro desierto, el descrédito del gobierno en general por los salarios de tierra, las rentas libres y los impuestos al té del régimen real, inspiraron a los americanos una intensa fé en la confianza en sí mismos y en los derechos individuales. Lo encontramos como el rasgo central de la filosofía política de Thomas Jefferson, y los escritores de la época (1) y ha persistido hasta el día en la opinión que conserva una gran parte del pueblo de los Estados Unidos.

La teoría individualista de la no intervención del gobierno, que descansa en una doctrina de derechos individuales, tiene una apariencia atractiva e

(1) Véase a C. E. Merriam, *History of American Theories*.

indudablemente plausible. Su parte débil está en el hecho de que examinándose más detenidamente se encuentra que contiene inconsistencias de un carácter serio. El sostenerla completa y absolutamente traería consigo la adopción de una actitud opuesta a los dictados del sentido común, actitud que ningún gobierno ha encontrado práctico aceptar por completo. Mill ha demostrado que la limitación de las incumbencias del gobierno a la prevención de la fuerza y el fraude, “excluye varios de los más unánimemente reconocidos deberes del gobierno” (1). Todo gobierno reconoce y apoya el derecho de la propiedad privada, pero puede objetarse que esto, en todo caso de una propiedad de tierras, tiene mucha semejanza a una intervención positiva toda vez que el sostenimiento de las reclamaciones de un individuo equivale a la exclusión de todas las otras. En el caso de la reglamentación del derecho de donación, el hecho de la intervención, aunque generalmente aprobada, es todavía más evidente. En aquellos asuntos como la acuñación de moneda y el manejo del servicio postal, tenemos ejemplos de acción gubernamental en un sentido positivo de una conveniencia y utilidad general tan obvias para evitar enteramente la violación de la libertad individual que comprenden. En otros casos, como ha sido demostrado por el Profesor Sidgwick, (2) hay una clara falta de moralidad pública en una política de completa abstención; que un gobierno dejara que los niños desamparados murieran de hambre y se contentara con “no intervenir” con el pobre abandonado, es un punto de vista que encuentra una reprobación casi universal. Los deberes positi-

(1) John Stuart Mill, *Principles of Political Economy*. Libro V, Caps. I y XI.

(2) Henry Sidgwick. *Principles of Political Economy*. Lib. III, Cap. I.

vos del Estado relativos a la instrucción nacional son también generalmente admitidos, aunque es difícil encontrar defensa para estas funciones de gobierno en un plan puramente individualista.

3. Basada en una teoría de aprovechamiento; la doctrina del Laissez Faire.—La idea de que la justicia social exige que debe dejarse al individuo en posesión de sus “derechos naturales”, puede por consiguiente ser descartada. Mucho mayor importancia ha dado a la defensa económica del individualismo la pretensión de que sería más provechoso para el bienestar de la industria y del comercio que se dejara a cada uno seguir su propio interés tal como él lo entienda. Esta es la doctrina que fué suprema en Inglaterra durante el desarrollo del industrialismo moderno y que fué reflejada en grande extensión en América y otras partes. La causa de este dominio particular del individualismo en la dirección de la política económica se encuentra parte en las circunstancias industriales de la época y parte en el efecto ejercido sobre la opinión pública por los escritos de los economistas políticos. Durante el período comprendido entre 1750 y 1850, Inglaterra, y en consecuencia el mundo industrial, sufrió una serie de cambios económicos de tan fundamental importancia que merecieron el nombre de Revolución Industrial (1). El invento de maquinaria especial para la industria textil (la hilandera, la mula, el telar de fuerza, la desmotadora de algodón), juntamente con la aplicación del vapor como un motivo de fuerza, cambió el sistema de producción de su anterior carácter restringido y doméstico y estableció el sistema de

(1) El estudiante puede consultar con provecho en este particular a Toynsbee, *Revolución Industrial*.—Cunningham, *Desarrollo de la industria y comercio ingleses*, y Hobson, *Evolución del Capitalismo Moderno*.

fábrica. Los adelantos contemporáneos en la fundición de minerales de fierro (usándose el carbón de piedra como combustible) los modos de transporte mejorados en la forma de mejores caminos, canales y al último la introducción de los buques de vapor (1807), la construcción de ferrocarriles, (1830) aumentaron enormemente el poder productivo y estimularon el cambio internacional de los productos. Al mismo tiempo el sistema exigente de la reglamentación gubernamental de la industria (los peajes, los derechos, las prohibiciones, los estatutos del trabajo, etc.), resultó enteramente fuera de armonía con la situación industrial y con la necesidad de la movilidad del capital y el trabajo y la oportunidad de explotar el comercio exterior.

Lo inadecuado y en gran parte el positivo obstáculo del antiguo sistema de la intervención del Estado se hicieron claros y contribuyeron directamente al nacimiento de la economía política moderna. Adam Smith en su "Riqueza de las Naciones" (1776), seguido de Ricardo Malthus, Federico Bastiat y otros, elaboraron el sistema económico de libertad individual como la nueva guía de la política legislativa. El argumento fundamental de su sistema corre como sigue: Todo hombre es animado en sus relaciones económicas principalmente por la persecución de su propio interés. Si a los individuos se les deja libres para seguir su propia elección en el empleo de su capital, la venta de su trabajo, o la renta de su propiedad, la libertad de cada uno redundará en beneficio general de todos, pues el capital y el trabajo serán por estos medios dedicados a las operaciones en que quedarán mucho más provechosamente empleados y en los cuales su provecho será, en consecuencia, el más alto. Un razonamiento semejante aplica a los precios; pues si los artículos se cambian libremente, la creciente demanda de cada producto tenderá a levantar el pre-

cio y a requerir una existencia adicional hasta que por la operación de estas fuerzas balanceadas se obtiene el equilibrio. El cambio internacional de mercancías, si se deja sin restricción, se efectuará en la cantidad y la calidad más ventajosa para quienes lo hagan; todos los países preferirán encaminar su labor hacia la producción de aquellos artículos para los cuales tengan la mayor adaptabilidad y confiarán en el comercio con los otros países para surtirse de las mercancías cuya producción encuentra relativamente difícil. De esta manera tenemos una armonía económica general, en la cual cada individuo busca obtener la mayor ventaja para sí mismo con el general bienestar de todos. En tal estado de las cosas la intervención del gobierno resulta inútil y necesariamente perjudicial. Fijar precios y salarios por una disposición legislativa, asignar un tipo legal de interés, prohibir la importación, estorbar el movimiento de trabajo de negocio a negocio o de plaza a plaza, —todo esto es contrario a la ley natural que si se deja a sí misma lo coordinará todo de la manera más ventajosa.

El efecto de esta enseñanza por todo el mundo, pero especialmente en la Gran Bretaña, fué momentáneo. Condujo a la abrogación (1813-14) del reglamento del trabajo tanto tiempo vigente, comprendido en el estatuto del tiempo de Isabel; ocasionó la abrogación de las leyes contra la libre combinación de los obreros (1824) y las leyes de colonización que restringía el movimiento de trabajadores, la abrogación del Código de Navegación (1849) que desde el reinado de Carlos II trataba de limitar el comercio con las colonias británicas a los buques de la Madre patria y la abolición del monopolio comercial de la Compañía de las Indias Orientales. Halló su mayor triunfo en la derogación total de los derechos protectores, de las leyes de granos (1846) y el establecimiento en el Reino Unido del

sistema de libertad de comercio (1). En América, aunque la falta de intervención positiva en el pasado anulaba la necesidad de disposiciones semejantes de abrogación, las mismas ideas ejercieron una enorme influencia. Los escritos de los primeros economistas americanos reflejaron con lo que el General Walker llamó una "fidelidad china", las ideas de la escuela inglesa; y el movimiento de la tarifa antes de la guerra se basó en las doctrinas del libre cambio. En un capítulo posterior tendremos ocasión de referirnos a la última crítica de la libertad natural.

4. Basada en una analogía biológica; la supervivencia del más apto.— La base evolucionaria de la teoría individualista de las funciones gubernamentales no han gozado la misma prominencia de las doctrinas económicas; lo vemos especialmente en la filosofía política de Herbert Spencer. Como hemos advertido ya al tratar de la teoría orgánica de la sociedad, Spencer se esfuerza en aplicar la teoría biológica de evolución a la interpretación del progreso social e industrial. El gobierno se ve como uno de los "órganos" de la sociedad; deberían confiársele únicamente las funciones para las cuales está especialmente adaptado; y con el avance de la complejidad social debe ganar en libertad lo que gana en intensidad. "Una función para cada órgano y un órgano para su propia función", dice Spencer "es la ley de toda organización... Los pulmones no pueden digerir, el corazón no puede respirar, el estómago no puede impeler la sangre... ¿No podemos esperar que también con el gobierno una adaptación especial a un fin implica la no adaptación a otros fines?" Spencer en sus primeros escritos quería a todo trance llevar su teoría hasta su resultado lógico y

(1) A. Mongredien, *Historia del Movimiento del Comercio Libre*.

establecer el dogma de "la supervivencia del más apto" en una ley moral. Intervenir en su operación era perturbar el orden "natural" del progreso. Si el Estado ayudara al pobre, al enfermo, al anciano, contribuiría con eso a la supervivencia de formas que no tienen ninguna pretensión a sobrevivir y cuya existencia es un perjuicio para la vida en general. "Parece duro", dice, "que un trabajador incapacitado por la enfermedad para competir con sus compañeros más fuertes tenga que sufrir las privaciones resultantes; parece duro que las viudas y los huérfanos queden abandonados para luchar con la vida o la muerte; sin embargo, cuando se ven no separadamente, sino en conexión con los intereses de la humanidad universal, estas duras fatalidades se encuentran llenas de beneficencia". La teoría propuesta de esta manera es interesante por ilustrar la forma extrema que el individualismo pudo asumir durante el período de su dominación, pero casi no necesita una refutación detallada. Ese argumento podría aplicarse igualmente bien a la supresión de la caridad privada, de la ayuda privada al enfermo, al mantenimiento privado del pobre, lo mismo que a la ayuda del gobierno. Si solamente el solo toque de aptitud para sobrevivir se encuentra en el hecho de la supervivencia, entonces el ladrón afortunado resulta un objeto de recomendación y el artesano que se muere de hambre el blanco del menosprecio. Si se supone que las viudas morirán si el gobierno no las ayuda, y que los usureros se harán más ricos si el gobierno no los contiene, parece ésta una razón muy pobre para decir que las viudas **deben** morir y los usureros **deben** aumentar sus riquezas. Aun tomando el argumento evolucionario en su mismo fundamento, puede instarse con justicia de que tan pronto como "intervenga" el gobierno, su intervención resulta uno de los hechos de la situación, una de las fuer-

zas operativas que debe tomarse en cuenta. En realidad la tentativa de aplicar de esta manera la doctrina biológica de evolución a la teoría de las funciones del gobierno, lleva consigo un trastorno del punto de vista verdaderamente científico.

5. Fuerzas antagónicas.—Todavía en la primera mitad del siglo diez y nueve, cuando la idea individualista de gobierno era dominante tanto en la teoría como en la práctica, sus doctrinas no estaban completamente sin oposición. El admirable progreso hecho en la industria productiva por el sistema de fábrica que funcionaba bajo un régimen de libertad natural, parecía el argumento más fuerte posible en su favor. Como en contra de esto la espantosa miseria de la clase trabajadora durante el mismo período pedía claramente una política más activa por parte del Estado y no una pura no intervención. El sistema de factoría bajo el juego de un contrato libre parecía llevar inevitablemente a las horas opresivas de labor, condiciones insalubres y embrutecedoras de trabajo y al empleo de niños de corta edad, como un sustituto de la labor de adultos (1).

La degradación y la insuficiente remuneración de los obreros como una consecuencia de su goce de “libertad natural” produjo una fuerte corriente de opinión en contra de la política de no-intervención. Thomas Carlyle en su “Pasado y Presente” (1843) y “Folletos de la Última Época” (1856) denunció la “deplorable ciencia” de los economistas y ridiculizó la doctrina de *laissez-faire*. El efecto práctico de este movimiento humanitario se ve en la reglamentación legislativa del trabajo en la Gran Bretaña por leyes del Parlamento de 1833, 1844, 1847, 1850 y estatutos posteriores. Estas me-

(1) Se encontrará una relación de las miserias ocasionadas por el Sistema de fábrica en la *Historia de Inglaterra* de Spencer Walpole. Tomo III, Cap. XIII.

didadas que limitan las horas de empleo de las mujeres y de los niños están en completa oposición con el principio individualista. Fueron sin embargo imitadas subsecuentemente en la legislación de los grandes Estados industriales, entre ellos la mayor parte de los Estados manufactureros de la Unión Americana. La desintegración posterior del principio de no-intervención será delineada en el capítulo tercero; pero de lo que se ha dicho puede concluirse con seguridad, que el puro individualismo en la conducta del gobierno es imposible. Su adopción en la forma completa se opone a los impulsos más instintivos de la humanidad y descuidaría los deberes gubernamentales del carácter más evidente. Como asunto de justicia política descansa en una tentativa mecánica de divorciar completamente los derechos individuales y sociales; en una base económica, descuida las claras ventajas de la cooperación y el esfuerzo ordenado; como ley científica, no resistirá el examen.