

---

---

## CAPITULO TERCERO.

### EL ESTADO MODERNO.

1. El nuevo medio.—2. Teoría de la protección a la industria.—3. Tarifa protectora moderna.—4. Intervención en los precios de competencia; legislación de trusts y ferrocarriles.—5. Intervención del gobierno en favor de la clase obrera; leyes de factoría, seguro y pensiones del Estado.—6. Control municipal.

1. **El nuevo medio.**—Ahora consideremos en conclusión las funciones positivas ejercidas por los gobiernos modernos y el estado actual de la opinión con referencia a los deberes económicos del Estado. El procedimiento práctico de todos los gobiernos modernos civilizados descansa en cierto sentido, en una base individualista. Por esto se entiende que no hay Estado en el que el principio de la propiedad común en el sentido de la producción, o la igualdad de salarios o el empleo universal por el gobierno, se haya adoptado. A todo individuo se le deja todavía que se gane la vida con sus propios esfuerzos y el monto de los salarios continúa siendo materia de libre contrato entre patronos y empleados; pero dentro de estas reservas generales, puede notarse fácilmente

que la práctica de los gobiernos modernos se ha apartado mucho más que nunca del individualismo completo y que la tendencia hacia la intervención del gobierno con la industria va por todas partes aumentando. Tenemos, sin embargo, que considerar la política pública de nuestros tiempos con referencia a la reglamentación de los ferrocarriles, los monopolios y las tarifas, para asegurar que la antigua confianza en los principios de la competencia ilimitada y el interés propio individual, se ha perdido por completo. Este cambio manifiesto en la política pública ha sido acompañado del también evidente cambio de la opinión pública. Los economistas y los filósofos políticos de la presente época están dispuestos a defender un grado de intervención del Estado enteramente en contraposición de las doctrinas de sus predecesores. La razón de este notable cambio tanto en la teoría como en la práctica, se encuentra en las alteradas circunstancias de nuestro medio industrial. Hemos visto en un capítulo anterior que la rápida expansión de la industria bajo el estímulo de los nuevos procesos mecánicos de la Revolución industrial, parece exigir su liberación de toda clase de restricción gubernamental y que la consecuente remoción de los constantes impedimentos al libre movimiento del capital y del trabajo, estuvo acompañado, en todo caso, hasta el volumen total de producción, de marcado éxito; pero se ha visto también que con referencia al bienestar de las clases trabajadoras el sistema de libre competencia particularmente en cuanto al trabajo de las mujeres y los niños, encontró abierta oposición. El desarrollo posterior de la industria moderna ha agrandado muchas otras desventajas que acompañan a la competencia ilimitada. La más importante de ellas puede ser discutida brevemente en forma teórica, después de lo cual po-

demos proceder a tratar de la política legislativa actual adoptada en virtud de las circunstancias.

La teoría de las funciones del gobierno establecida por Smith, Ricardo y los economistas clásicos, fué esencialmente una teoría cosmopolita. Tenía por objeto demostrar que si los salarios, los precios y el comercio se dejaran a la libre contratación individual, el interés propio de cada uno promovería el interés general de todos. Cada individuo estaría en aptitud de aplicar su trabajo y su capital a la rama particular de industria en que él pudiera esperar la remuneración más alta. Del mismo modo, cada nación estaría en aptitud de concentrar su producción en las direcciones en que tuviera las mayores ventajas naturales, al mismo tiempo que un comercio sin estorbos con las otras naciones le surtirían de los artículos que ella no produjera. Para ser aplicada a las condiciones que prevalecían en Europa en tiempo de Ricardo, la teoría de relaciones internacionales se admite generalmente que fué correcta. No podía ponerse en duda que esto fué la suprema ventaja para Inglaterra en aquella época en todas las líneas de la industria manufacturera; pero los ensayos para aplicar la teoría del libre cambio a otras naciones y a tiempos posteriores no ha encontrado de ninguna manera aceptación general. En primer lugar se objeta que la aceptación de la política de libre cambio milita contra la suficiencia propia y la independencia nacionales. De estricto acuerdo con la doctrina ricardiana se seguirá que si una nación tiene especiales ventajas en la agricultura y relativamente pocas facilidades para la manufactura, tendrá aparte de la intervención del gobierno en el curso "natural" de las cosas, que atenerse a los vecinos para artículos manufacturados y dedicar sus energías principalmente a la agricultura. Por lo contrario, una nación con facilidades especiales para la manufactu-

ra, pero pobre en recursos agrícolas, se verá obligada a dejar su tierra sin cultivo y a obtener su abastecimiento de alimentos cambiando sus artículos manufacturados por productos agrícolas. Es claro que en estos casos el bienestar de toda nación depende absolutamente de que sea capaz de llevar un comercio no interrumpido para el abastecimiento de sus necesidades especiales. Si este tráfico se interrumpiere por la guerra ya sea entre ella misma y la nación con la cual comercia o entre ésta y otra potencia separada, su existencia económica se encuentra en peligro. Su ventaja económica proporcionada por sus transacciones en tiempo de paz serían de esta manera anulados por su debilidad económica en tiempo de guerra. Hay que observar especialmente que no solamente tiene que temer una guerra suya, sino una guerra emprendida por una nación extraña de la cual dependa en cierta manera económicamente. Con este fundamento se arguye que la intervención del Estado en la forma de protección a las manufacturas (o a la agricultura) es justificada en tanto que sea necesario para establecer una porción conveniente de libertad económica. Hasta Adam Smith en su aprobación de las leyes de navegación (1) admite la validez de consideraciones de carácter parecido, y el argumento es generalmente admitido por economistas actuales como de peso. Hay una considerable divergencia de opiniones en cuanto a la amplitud en que debe procurarse la independencia económica; pero universalmente se admite que en cuanto a municiones de guerra ningún Estado debe consentir en ser dependiente del mundo exterior.

**2. Teoría de la protección a la industria.**— Lo que antecede es sólo uno de los fundamentos que

---

(1) "Riqueza de las naciones," libro IV.

han servido para advocar la intervención del Estado en la forma de derechos protectores. Más familiar, especialmente en América, es la manera de razonar conocida como el argumento de la "industria naciente" (infant industry). Se alega que los recursos y los elementos de un país pueden ser tales que mientras que el gasto inicial del establecimiento de un sistema fabril frente a una competencia exterior, ofrece dificultades insuperables para el productor industrial, dicho sistema una vez convenientemente establecido puede ser de un carácter suficientemente ventajoso para competir en términos iguales con las manufacturas extranjeras importadas. En este caso se recomienda que el gobierno imponga un derecho temporal que posibilite a los fabricantes el establecerse, y que puede ser más tarde suprimido. La ayuda temporal proporcionada de esta manera por la intervención del gobierno pondrá a la comunidad en aptitud de subir a un grado más alto de industrialismo y de explotar mejor los recursos naturales de su territorio. Este argumento ha encontrado un apoyo especial por parte de economistas americanos. El punto débil con relación al argumento de la industria naciente es que en países donde se han adoptado los derechos de esta clase, las industrias en cuestión nunca han pasado de su infancia en cuanto toca a la tarifa proteccionista. En la práctica, los derechos no sólo no se han suprimido, sino que han sido aumentados.

Otro fundamento de la intervención protectora se desprende del carácter cosmopolita de la doctrina del libre cambio. Asumiendo un régimen de libre cambio completamente internacional, el sistema puede propender al despojo y empobrecimiento de la nación menos favorecida en favor de las que poseen mayores recursos y ofrecen las mejores condiciones para la manufactura. La teoría recardiana presupone que toda nación ha de ocuparse en las

empresas a que por sus circunstancias está más adaptada. Está admitido (1) que una nación puede estar más mal dispuesta en todos respectos que otra y sin embargo continúa su comercio con ella, porque el pueblo de la nación más favorecida prefiere dedicarse a la ocupación en que su ventaja es mayor. Así supongamos que Portugal puede producir vino y cereales con menos trabajo que Marruecos; y supongamos también que en la producción de cereales la utilidad es muy pequeña, mientras que en el caso del vino es enorme; el pueblo de Portugal preferirá obtener sus cereales de Marruecos aunque se produzcan allá con mayor trabajo que en Portugal, porque la cantidad de vino que cambie por ello es producida a un costo menor. Con este fundamento los economistas clásicos se propusieron demostrar que dos naciones pueden traficar con mutua ventaja aun cuando los recursos de la una fueren superiores en todo respecto a los de la otra. Este argumento, sin embargo, da por concedido que el capital y el trabajo de cada país permanecerá dentro de sus propios límites y no emigrará a territorio más favorecido. ¿Por qué no se había de suponer que con libre tráfico y mercados abiertos, el capital, y lo que es más importante, los trabajadores de las comunidades menos favorecidas emigrarían a lugares mejor dispuestos para la fabricación? Debe advertirse que esta supuesta ruina de los países más pobres no contiene nada en contra de la teoría del libre cambio. La emigración de personas y capital bajo estas circunstancias aumentaría indudablemente el gran total de las producciones del globo y agregaría algo a la eficacia general productiva de la humanidad; pero con seguridad no aumentaría nada al gran total de la productibilidad del país

---

(1) Vease a John Stuart Mill. "*Principios de Economía Política.*" Libro III, Caps. XII y XIII.

de que emigraran. La cuestión es entonces de si la adopción de los derechos protectores en ayuda de manufacturas domésticas pueden evitar la deserción de los países pobres a los países ricos. Puede argüirse que aun hasta después de que los derechos han sido impuestos, el individuo capitalista u obrero puede encontrar todavía más provechoso emplear su capital o su trabajo en el país más favorecido y que la tendencia a la emigración de ambos es independiente de la intervención protectora. Hay, sin embargo, una porción de gente en cada país cuya permanencia en él no está precisamente gobernado por motivos económicos; muchos se quedarán por razones sentimentales de adhesión y patriotismo, otros porque sus bienes materiales son ya suficientemente amplios. Bajo un sistema protector los artículos manufacturados consumidos por esas personas deben necesariamente ser hechas en el país y requieren con ese fin la permanencia de una suficiente población manufacturera dentro del Estado. Esta fabricación tendrá, bajo estas premisas, que hacerse con pérdida económica; y las personas de medios que residan en el país pagarán más por lo que consuman que si se contentaran con importarlos del exterior y con dejar a la población fabril que saliera. Pero el remate será que un gran número de ciudadanos se quedarán en el Estado sin la intervención del Estado en la forma de impuestos protectores. Es claro, por supuesto, que la aplicabilidad de este argumento depende de circunstancias particulares de cada país y de cada época. La situación de la Gran Bretaña en la actualidad se ofrece naturalmente para su examen con este motivo. Es probable que las facilidades tanto para la agricultura como para la fabricación sean ahora inferiores en la Gran Bretaña a las de los Estados Unidos. La aplicación progresiva de las fuerzas hidráulica y eléctrica en los motores puede dar mayor importancia a esta venta-

ja. Bajo estas circunstancias, de acuerdo con las doctrinas ricardianas, la gente trabajadora de Inglaterra debía, consultando cada uno su propio interés, venir a vivir a los Estados Unidos, quedando en Inglaterra las personas de recursos que emplearían su capital en industrias de América, y llevar de ese Continente los diversos artículos de su consumo. El caso es puramente hipotético y puede estar en contradicción con los hechos verdaderos; pero parece demostrar que, en pura teoría, el sistema de libre cambio no es **de necesidad** idéntica a la grandeza nacional. Conceder esto y discutir que es siempre compatible con el bienestar general del mundo, aun cuando fuera fatal para el bienestar de una nación particular, se tendría por muchos como un argumento enteramente insuficiente.

**3. Tarifas protectoras modernas.**—Procediendo bajo las consideraciones generales así anotadas, casi todos los Estados modernos industriales han creído conveniente adoptar un sistema de impuestos protectores para la promoción de la manufactura doméstica. Esa legislación fué adoptada en los Estados Unidos verdaderamente en una forma suave desde el mero principio de la historia de la actual Constitución. Durante la primera mitad del siglo diez y nueve las teorías rivales de libre cambio y proteccionismo lucharon por obtener la primacía. La alta tarifa de 1828, la tarifa de las “abominaciones”, fué seguida por la tarifa grandemente reducida de 1846, medida que se debió en parte a la influencia de la campaña librecambista en Inglaterra y al tratado de reciprocidad con el Canadá en 1854, pero desde la guerra civil el sistema de protección a las industrias nacionales ha sido reforzado y extendido en todo el campo de la industria. La tarifa Dingley de 1897 al mismo tiempo que admitía libres de derecho una gran cantidad de materias primas para uso de la manufactura, imponía a artículos manufacturados

derechos que en algunos casos subían a más del cincuenta por ciento. El Dominio del Canadá, aunque concede una rebaja especial de una tercera parte de los derechos a las importaciones procedente de la Gran Bretaña, actualmente se encuentra basada en la alta tarifa, pues la política proteccionista fué explícitamente adoptada por el partido conservador en 1878, y trasmitida a sus opositores en su subida al poder en 1896. El Imperio alemán, desde la tarifa de 1879, ha adoptado también la política proteccionista, habiendo la tarifa posterior de 1902 elevado más los derechos que ya existían, especialmente sobre productos agrícolas. Francia, Italia y los otros países del Continente están también bajo el sistema proteccionista. De los países manufactureros del mundo, sólo Inglaterra sigue bajo la base del libre cambio y aun allí la futura retención de este sistema ha venido a ser recientemente objeto de aguda controversia.

**4. Intervención en los precios de competencia; legislación de trusts y ferrocarriles.**—La intervención con la libertad de importación es sólo un ejemplo de la tendencia actual hacia la legislación en contraposición de la teoría antiguamente dominante de la libertad natural. Ya hemos visto que de acuerdo con este sistema se consideró prudente que los precios debían dejarse también en el juego de la libre competencia entre compradores y vendedores. Se presumía que bajo un régimen de una competencia no restringida el precio de cualquier artículo sería en proporción del costo de su producción. Para el logro del máximum de la eficiencia económica, y para satisfacción de las demandas de la justicia social, parecía necesario dejar solas a las gentes comprar y vender como les agradara, a los precios que ellas arreglaran entre sí. Sin embargo, la esencia de la proposición descansa en que ha de haber una competencia activa entre un número de

personas que produzcan el mismo artículo. El caso cambia si suponemos la total existencia de un artículo cualquiera en manos de un solo vendedor, o lo que es lo mismo, en manos de un grupo de vendedores que proceden de acuerdo. Donde una persona tiene el monopolio de la existencia provechosa de un artículo, no hay razón para que deba venderlo a un precio que representa el costo de producción más bien que a otro precio cualquiera; es libre de pedir el precio que le parezca atendiendo siempre a la consideración de que si pide un precio demasiado alto nadie comprará el artículo que desea vender. Cuando venimos a inquirir cómo pueden fijarse los precios en este caso, encontramos que un precio de monopolio sigue una ley enteramente diferente de las que rigen a los precios bajo la libre competencia. El ajuste de un precio de monopolio sigue una ley enteramente diferente de la que rige a los precios bajo la libre competencia. El ajuste de un precio de monopolio puede explicarse como sigue: el vendedor no puede, por supuesto, vender abajo del costo de producción porque esto traería una pérdida directa; debe por lo mismo vender a un precio mayor del costo de producción; pero es claro que cuanto más bajo es el precio, mayor será la cantidad del artículo que venda. El monto total de su utilidad depende por consiguiente, de dos factores: el número total de ventas y el monto de la utilidad en cada venta. Conforme sube el precio, disminuye el número de compradores, aunque probablemente no en una progresión regular, sino irregularmente y de una manera indecisa. Se encontrará en alguna parte de la escala ascendente un punto de máximum de utilidad, en el cual el producto del número de ventas multiplicado por la utilidad de cada una es más grande que en cualquiera otro punto. Pues bien, este punto puede en muchos casos estar muy arriba del costo de produc-

ción: por ejemplo, en el caso de un artículo de primera necesidad, —pan, azúcar, aceite, etc.—, cualquiera que tuviera el monopolio completo del provechoso artículo podría exigir un precio mucho mayor que el verdadero costo de producción.

En la situación económica de la primera parte del siglo diez y nueve, no se presentó en grande escala el monopolio de producción ordinaria. La baja de precio que acompañaba a estas condiciones, aunque temida por los economistas de la época, no asumió ninguna importancia particular ni pareció tener una importancia inmediata en la política pública; pero en nuestros días la posibilidad de monopolio de los artículos de producción ordinaria ha venido a ser un factor significativo en la situación industrial. A esto han contribuido varias causas. El uso creciente de maquinaria hace el costo inicial de la empresa en cualquier proceso industrial constantemente mayor. La evolución del principio de las empresas de capital unido ha hecho posible llevar la producción en una escala muy grande y en consecuencia a reducir considerablemente el costo de cada artículo producido. Esto ha hecho muy difícil a las pequeñas empresas poder competir con las grandes corporaciones, y ha establecido en el mundo industrial una tendencia hacia la amalgama de negocios similares bajo una administración común. Cuando esta amalgama ha llegado a cubrir, o por lo menos a dominar, la producción total de cierta clase de artículos, el principio de establecer precios de competencia no se sigue aplicando y entra en juego la ley de precio de monopolio. Para evitar este estado de cosas, los gobiernos modernos han creído conveniente en algunos casos usar su autoridad legislativa. Este es particularmente el caso en los Estados Unidos, donde el proceso de amalgama industrial ha sido sumamente rápida y ha ocasionado el temor público más gran-

de. El gobierno federal en 1890 aprobó una ley antitrustista (conocida por la ley Sherman) que prohibía los contratos o combinaciones que restringieran el comercio entre los Estados, y el monopolio de cualquiera parte de comercio entre los mismos, etc. Cerca de la mitad de los Estados legislaron en contra de los trusts ya por prevenciones constitucionales o por medio de decretos; sin embargo, una gran parte de esa legislación ha sido declarada nula por los tribunales o hechas ineficaces por medio de varias clases de evasión.

Un caso especial de la intervención del Estado moderno con respecto a los precios se ve en la legislación concerniente a las tarifas de ferrocarriles, que son, por cierto, precios que se cargan por el transporte de personas o carga. Un pequeño examen hará ver que las tarifas ferrocarrileras difieren de muchos otros precios de un modo muy particular. Hemos visto que bajo la libre competencia en la producción de artículos comunes su precio de venta se aproximará al costo de producción. Aun si un vendedor único tiene un monopolio no le será ventajoso hacer ventas abajo del costo de producción; pero en el caso del servicio prestado por un ferrocarril que trasporta pasajeros o carga a cierta distancia, el "costo de producción" es de un carácter enteramente distinto, y se encuentra en una relación enteramente diferente del precio pedido. En primer lugar, podemos ver que es muy pequeño, casi nulo, el gasto que tiene el ferrocarril en el transporte particular de un solo artículo. Suponiendo que un tren está destinado a correr entre dos estaciones separadas de diez millas, el costo de enviar un barril de harina en él (el gasto adicional, esto es, el ocasionado positivamente por llevar esta consignación particular) consiste meramente en el trabajo de dos o tres minutos de manejo y una cantidad infinitesimal de carbón extra en virtud del

peso extra que se ha agregado al tren. Debe anotarse en segundo lugar que entre una distancia de diez millas y otra de cien el costo es prácticamente el mismo, pues sólo se necesita la misma cantidad de manejo y el otro gasto es insignifican-temente pequeño. Hay naturalmente el gasto de hacer correr el tren (carbón, salarios, etc.). Naturalmente, algunos de los precios que se cargan por el transporte de pasajeros y carga, deben cubrir éste, pues de lo contrario el tren estaría corriendo con pérdida, pero no hay ninguna razón (ninguna, esto es, de carácter económico y aparte de ideas de sentimiento, justicia, etc.), para que ese gasto fuera recaudado de una manera proporcional sobre las distintas consignaciones. Supongamos, por ejemplo, que el estado del negocio del algodón es tal, que las consignaciones de algodón deben enviarse aun cuando el ferrocarril cargue un alto precio, y que el mercado de la harina es tal que no se embarcará ninguna harina sino a un flete excesivamente bajo, será claramente ventajoso para el ferrocarril cargar mucho por el uno y poco por la otra. En otras palabras, cada una de estas cuotas será de la naturaleza de un precio de monopolio, estando la limitación del cargo en que arriba de cierto punto el número de consignaciones comienza a decaer. Sobre los gastos especiales para correr este tren especial, el ferrocarril tiene que atender sus gastos permanentes y estables en la forma del cargo de intereses sobre su construcción original y el costo de conservar la vía y las terminales; pero no hay razón para asignar estos cargos proporcional y uniformemente entre todos los trenes que operan y sobre todos los negocios que se llevan. Cada tren y cada consignación debe por supuesto reembolsar el costo directamente que su funcionamiento entraña, pero sobre la baja cuota extremadamente mínima así indicada, vale la pena siempre de aceptar el negocio,

hasta por un pequeño cargo si no puede obtenerse uno mayor. En la recaudación práctica de las cuotas de ferrocarril está por consiguiente fuera de duda el distribuir el costo total de una manera proporcional. Todo servicio proporcionado debe venderse a un precio que represente "lo que el tráfico ha de llevar" y no lo que el tráfico ha costado. Resultará en consecuencia que los distintos cargos hechos por un ferrocarril pueden estar evidente y visiblemente fuera de proporción de su costo relativo. Puede suceder que se haga un cobro mayor por acarrear un artículo especial a una corta distancia que por llevarlo a otra más larga; aunque a primera vista esto parece contrario al sentido común, está enteramente de acuerdo con los principios que acabamos de asentar. Al transportar mercancías entre dos lugares que están a una distancia de quinientas millas, puede un ferrocarril encontrar la oposición de líneas competidoras o el transporte por agua y verse obligado a aceptar una cuota baja para el flete que conduce; pero al mismo tiempo, puede haber muy bien dentro de estas quinientas millas una faja de cien millas que no esté cubierta por ningún ferrocarril competidor y sin acceso a transporte por agua. Así entre las ciudades de esta faja los cargos que el "tráfico debe soportar" son muy probablemente mayores que el cargo más alto que pueda recaudarse en el tráfico total de quinientas millas.

Hay todavía una particularidad más en la situación económica de los ferrocarriles en el hecho de que la competencia activa y permanente entre ellos es prácticamente imposible. Un estado de fuerte competencia induce a los ferrocarriles a reducir los cargos a un punto que, mientras que cubra el verdadero costo del servicio del tren, no deja provisión alguna por el interés permanente y los cargos de la conservación de la línea férrea. En tal situación un camino pobre particularmente cuyos

cargos de intereses están siempre insolutos o están todavía en manos del depositario, es un competidor más fuerte que uno bueno, porque puede conceder una reducción de tarifas más inconsiderada y perjudicial para él mismo. Por esto en la práctica, los ferrocarriles se han visto siempre compelidos a entrar en acuerdos, expresa o tácitamente, para la regulación de sus cuotas. Desde el punto de vista del público general, estos acuerdos tienen mucha semejanza a una tentativa de parte de los ferrocarriles de explotar a la comunidad en su propio beneficio.

La posición distintiva que de esta manera ocupan los ferrocarriles en el mundo industrial, ha inducido a todos los gobiernos modernos a sujetarlos a una reglamentación especial y a abandonar enteramente, con relación a ellos, los principios de no intervención. En algunos casos como en Prusia, Austria, Hungría, los Estados de la Commonwealth de Australia, etc., el Estado es dueño de los ferrocarriles y los maneja. En Francia se conceden privilegios a compañías particulares por períodos limitados, después de los cuales las líneas pasan a ser del Estado. Los principales sistemas de ferrocarriles del país (unas 20,500 millas de vía en un total de 25,500), se convertirán en propiedad nacional entre 1950 y 1960. Aun mientras que los ferrocarriles están en manos particulares sus relaciones generales con el Estado son enteramente diferentes que las de las empresas comerciales comunes. Una gran parte del costo original permanente fué costado por el gobierno francés; el gobierno garantizó también el pago de un dividendo fijo; en cambio, las cuotas son fijadas por el mismo gobierno y el transporte del correo, de tropas, prisioneros, etc., se hace gratuitamente. En los Estados Unidos también se han dejado los ferrocarriles en manos particulares; han sido objeto de un control legislativo especial, tanto del Estado como del gobierno federal. La ley del

Comercio entre los Estados (1887) dispone que en el caso de que se recauden cobros sobre el comercio entre Estados, ninguna compañía ferrocarrilera ha de hacer distinciones indebidamente en favor de personas particulares o de determinadas localidades; la misma ley prohíbe a los ferrocarriles cobrar más por el transporte a una corta distancia que por una distancia larga, en la misma línea, y prohíbe la acumulación (pooling) de las utilidades del ferrocarril. El estatuto establece también una comisión de comercio entre los Estados, de cinco miembros nombrados por el Presidente de los Estados Unidos; es el deber de este cuerpo vigilar el cumplimiento de la ley; pero no tiene ninguna autoridad para castigar las violaciones de sus disposiciones ni para fijar cuotas. Las disposiciones de la ley federal contra los trusts de 1891 han sido aplicadas también por los tribunales contra los ferrocarriles en vista de varias formas de combinación que se presumía, restringían el comercio entre los Estados. Además de la legislación nacional, muchos Estados han decretado leyes para prevenir las distinciones en cuotas de fletes y pasajes y para evitar combinaciones indebidas. En casi todos los Estados también hay establecidas comisiones ferrocarrileras, en algunos casos con deberes que son principalmente de dictamen y estadística, pero en otros con facultades coercitivas para el ajuste y ejecución de las cuotas. El cuerpo de comisionados de ferrocarriles de Massachusetts es un ejemplo de la primera clase; vigila la ejecución de la ley con referencia a la expedición de seguridades; recibe informes de las compañías ferrocarrileras y tiene una facultad dictaminadora en materia de cuotas de fletes y pasajes. En la práctica sus recomendaciones tienen gran fuerza, y generalmente se siguen por los ferrocarriles mismos o son incorporadas en decretos de la legislatura. Por otra parte,

comisiones tales como las de Minnesota e Illinois están autorizadas para fijar directamente cuotas para el tráfico dentro del Estado (1). En el Reino Unido hay también comisiones para la inspección de las operaciones de los ferrocarriles, establecidas en 1873, y hechas permanentes por una ley del Parlamento de 1888. La cédula de las cuotas máximas de cada ferrocarril está sujeta a la aprobación del Consejo de Comercio (Board of Trade). El acaparamiento no está prohibido, pero la preferencia es contraria a la ley.

**5. Intervención del gobierno en favor de la clase trabajadora. Leyes de factoría, seguros y pensiones del Estado.**—La actitud de los gobiernos modernos respecto de las clases trabajadoras ya no es en muchos respectos de un individualismo incalificado. El reconocimiento general de la idea de solidaridad social y deberes sociales de agregado hácia los trabajadores y los miembros más pobres de la comunidad, han influido profundamente en la legislación de nuestros días. Las leyes de factoría originales adoptadas en Inglaterra, de las que ya se ha hecho referencia, han sido imitadas en todos los grandes países industriales y se ha desarrollado en un código acabado, destinado a preteger al jornalero contra el rigor de la desenfrenada competencia. La legislación de esta clase en los Estados Unidos cae bajo la jurisdicción del Estado y no en la federal. Hay todavía muchos Estados de la Unión en que por estar la industria fabril poco desarrollada, no se han dado leyes protectoras; pero en Massachusetts, New York, Pennsylvania, Ohio, Indiana, Illinois, y todos los Estados manufactureros, se ha adoptado una legislación de fábricas de carácter

---

(1) La Suprema Corte de los Estados Unidos ha sentado el principio de que el ejercicio de una facultad de esta clase—el fijar una cuota por la comisión misma—debe estar sujeta a la revisión de los tribunales.

radical. Las leyes de fábrica de estos Estados prohíben que se emplee a la gente trabajadora bajo condiciones peligrosas para su salud o su vida; contienen disposiciones respecto a escapes de fuego, prevención de explosiones, defensa de la maquinaria, ventilación, etc., disponen el nombramiento de inspectores para vigilar el cumplimiento de las leyes. Las horas de trabajo para las mujeres y las personas jóvenes están también limitadas por la ley. El trabajo de las mujeres adultas está restringido en todos los Estados de la Nueva Inglaterra (excepto Vermont) y en unos diez Estados más; un día de diez horas es el límite generalmente prescrito. Todos los Estados manufactureros han legislado contra horas excesivas para jóvenes de ambos sexos y han prohibido absolutamente el trabajo de fábrica para los niños. En Massachusetts, New York y varios otros Estados, sólo pueden ser empleados niños que no bajen de catorce años de edad; en otros Estados es permitido el empleo a edades más bajas. En Inglaterra, por la ley general de fábricas de 1901, ha impuesto el gobierno restricciones parecidas a la libertad industrial de contratos, quedando sujetas a la intervención legislativa tanto las condiciones del trabajo como las horas permitidas del empleo de las mujeres, de los jóvenes y de los niños. El gobierno imperial alemán adoptó en 1891 una ley de fábrica de un alcance parecido. En los Estados Unidos, Gran Bretaña y Alemania, la legislación no ha limitado todavía las horas de empleo de los adultos masculinos; pero en Francia y en Austria la ley regula el número de horas que hasta los adultos masculinos pueden ser empleados en la labor de fábrica, siendo once horas al día las asignadas como límite en Austria y doce en Francia.

El cambio de la actitud del gobierno hacia la clase trabajadora se ve también en el sistema de se-

guro obligatorio y pensiones a los ancianos, actualmente vigente en varios países de la Europa continental y algunas colonias australianas. En Alemania una ley imperial de junio de 1883 dispone el seguro obligatorio contra enfermedades para toda la gente trabajadora cuyos salarios no excedan de Dls. 476 al año, siendo los gastos del seguro impuestos conjuntamente a la gente trabajadora y a los patrones, pagando los primeros dos tercios y los segundos un tercio del costo. Una ley parecida de 6 de julio de 1884 prescribe el seguro obligatorio contra accidentes. En cada uno de estos casos el gobierno no contribuye con nada; pero en las pensiones obligatorias de los ancianos establecido por un decreto imperial de 1889, el gobierno contribuye anualmente para cada pensión con una suma fija de \$11.90 además de la suma formada con las cantidades con que anteriormente han contribuido los operarios y los peones. Francia y Austria han instituido también seguros del Estado obligatorios contra accidentes (en Austria también contra enfermedades) e Italia, por decreto de 1899 tiene seguro del Estado contra incapacidad y vejez. La colonia de Nueva Zelandia por la ley de 1898 estableció un sistema de pensiones de ancianos (con máximum de \$18.00 por año) que debe ser acordada por el gobierno a personas de sesenta y cinco años de edad que hayan residido treinta y cinco años en la colonia, sin que ninguna contribución previa se exija del favorecido. Las personas que poseen una renta procedente de otras fuentes no son elegibles o solamente elegibles como pensionistas en la parte que su renta sea menor que la pensión. La tendencia de los gobiernos de las colonias australianas de intervenir vigorosamente en favor de la clase trabajadora se ve en la ley de 1894 de Nueva Zelandia que aplica el arbitramento obligatorio en las disputas por el trabajo, y en una ley

parecida de Australia del Sur decretada en el mismo año.

Hasta los más extremados individualistas admitían que la protección que como su primer deber debía proporcionar el Estado al ciudadano, no incluía precisamente salvaguardias contra la violencia física y el robo con violencia. La protección de un carácter indirecto destinado a prevenir el fraude o la negligencia culpable se admitió estar dentro de la esfera de la acción del Estado; pero en el curso del siglo diez y nueve se ha extendido mucho la categoría de la legislación de un carácter indirectamente protector. Los ejemplos conocidos como las leyes de adulteración, relativas a los alimentos, las leyes que se refieren a la inspección de vapores y edificios, la concesión de certificados a ingenieros, droguistas, etc., son de esa naturaleza. Las leyes prohibitivas que restringen la fabricación o venta de licores embriagantes, las leyes que restringen el juego público representan los mismos principios legislativos, llevados a un grado más alto. En la práctica es extremadamente difícil trazar la línea entre la legislación protectora —cuya intención es garantizar al individuo contra el daño externo y evitar que él dañe a otros— y la legislación paternal, cuyo objeto es compelerlo en una dirección positiva para su propio bien. La actitud de la mayor parte de los gobiernos modernos no está claramente definida en este respecto; pero hay una gran cantidad de legislación moderna que es prácticamente de carácter paternal.

**6. Dominio Municipal.**—Puede hacerse mención al terminar, de la amplia extensión de la actividad del Estado que se ve en la esfera del dominio municipal moderno. En las condiciones actuales el abastecimiento de aguas y luz para las villas y ciudades y el arreglo de los transportes interurbanos, teléfonos, comunicación, etc., ofrecen problemas de

un carácter particular. En gran parte, estos servicios son por su naturaleza monopolios; deben estar bajo un solo control, no pueden, o pueden solamente con una pérdida económica, ser manejados por la comunidad por empresarios rivales. Sistemas separados de teléfonos, compañías separadas de gas y de agua con tuberías paralelas, líneas de carros separadas en las mismas calles, son plenamente impracticables. Por otra parte, en donde estas empresas están en manos de particulares, se afirma el principio del precio de monopolio como se ha explicado ya, con detrimento de todo el público. Es necesario, por consiguiente, o que las autoridades públicas manejen directamente los servicios para la comunidad, o que la concesión de privilegios a una compañía monopolizadora vaya acompañada de restricciones especiales y reglamentación especial de los precios que ha de cobrar. Un breve resumen de la extensión de la propiedad municipal actual servirá para demostrar cuánto se han ampliado las funciones del gobierno local bajo las condiciones recientes. El dominio de las obras de aguas es el más general de todas las actividades municipales. De las treinta y ocho ciudades de los Estados Unidos, que tienen según el censo de 1900, una población sobre cien mil habitantes, todas excepto ocho, eran dueñas de sus obras de aguas en 1903. En esta mayoría están incluidas las ciudades de New York, Chicago, Philadelphia y Boston. En Canadá más de tres cuartas partes de las ciudades (incluyendo a Montreal y Toronto), son dueñas de sus obras de aguas. En el Reino Unido la propiedad municipal de las obras de aguas es casi universal y en las ciudades de la Europa continental es la regla general. Muy pocas empresas de gas de los Estados Unidos se encuentran bajo el manejo municipal, pero las más grandes ciudades británicas (excepto Londres, Liverpool y Dublin), y casi todas las ciudades alemanas

manejan sus plantas de gas. En los casos de tranvías urbanos es muy rara la propiedad municipal en América, pero ha sido adoptado en unas cuarenta plazas en la Gran Bretaña, incluyendo a Londres y Manchester. Las plantas eléctricas municipales son extremadamente comunes en los Estados Unidos, encontrándose en Chicago, Detroit y donde quiera, aunque la propiedad y manejo de compañías privadas es mucho más usual. En el Reino Unido, por otra parte, la mayoría de las plantas eléctricas están manejadas por las municipalidades. El servicio telefónico raramente se encuentra bajo el manejo municipal, aunque en algunos casos, como en Japón y en Australia, están directamente manejados por el gobierno general. Más raros ejemplos de actividad colectiva se ven en la construcción de casas por parte de los municipios, venta de fuerza eléctrica, etc. Es imposible, por supuesto, entrar aquí en la discusión de las ventajas o desventajas económicas de la propiedad municipal; sólo se hace referencia de ella con esta ocasión para ilustrar la muy amplia esfera del característico dominio de la era presente.

**FIN.**