

E. Mater Pial.

TRATADO

TEÓRICO I PRÁCTICO

DE

ECONOMÍA POLÍTICA

POR

J.-G. COURCELLE SENEUIL

Profesor de Economía Política en el Instituto Nacional de Chile

TRADUCIDO

Por encargo del Gobierno de Chile.

Por J. BELLO

El hombre nace para el trabajo.
Job, v. 7.

TOMO IIº

PARTE PRÁCTICA

ó

ERGONOMIA

PARIS

LIBRERIA DE GUILLAUMIN Y C^{ia}

14, Calle de Richelieu

1859

TRATADO DE ECONOMÍA POLÍTICA

ERGONOMIA.

CONSIDERACIONES PRELIMINARES.

I.

Las leyes objeto de las investigaciones de la ciencia económica, expuestas en la primera parte de este trabajo, tienen un carácter universal i permanente: no dependen ni de tiempos, ni de lugares, porque resultan de la naturaleza misma de la materia como tambien del hombre cuya constitucion no cambia, i cuya actividad, variable i movible en sus formas, no puede sin embargo salir del cuadro en que el Creador la ha encerrado. Cualesquiera que fuesen los caprichos del hombre, no podría alterar las leyes naturales, ni salir de su propia constitucion, ni rechazar la proposicion-axioma¹ que es el punto de partida de la economía política. Asi ha sido, es i será siempre cierto que, en un territorio cualquiera i con

¹ Esforzarse por obtener cuanta mas riqueza, al precio del menor trabajo posible.

una poblacion estacionaria, la riqueza se proporciona al poder productivo i que los diversos elementos de este poder son los que hemos estudiado, i no otros. De la misma manera es siempre cierto que la cifra de la poblacion depende del desarrollo de las riquezas por una lei constante i absoluta : es cierto, enfin, que la lei de proporcionalidad que existe cuando la poblacion es estacionaria, se halla modificada, cuando la poblacion aumenta o disminuye en un territorio dado, segun las leyes de la renta i de las salidas.

Los principios de la distribucion tienen talvez un carácter ménos absoluto : sin embargo, no hai, ni puede haber mas que dos modos elementales de reparticion de las riquezas, ni mas, ni ménos ; i si no se puede decir que la autoridad siga una marcha uniforme, la libertad reconoce una lei soberana, resultante de la naturaleza misma del hombre i que nos revela el análisis del cambio : la lei de la oferta i de la demanda, que determina la remuneracion, no en razon del esfuerzo, sino en razon del efecto útil obtenido, i que la proporciona al servicio actual prestado a la sociedad. Es siempre cierto que los servicios de toda especie que los hombres pueden prestarse unos a otros, se comprenden naturalmente en tres clases, de las cuales dos implican la remuneracion por el cambio, i la otra, no ; de donde resulta que la autoridad tiene un lugar necesario en todo sistema de distribucion, pasado, presente e imaginable. No es ménos cierto que, a la larga i en jeneral, la libertad, en las dos clases de servicios en cuya remuneracion puede aplicarse, desarrolla mas poder productivo que la autoridad.

Ahora entramos en un órden de estudios mui diferente. Ya no se trata de investigar cuáles son las leyes permanentes de la vida industrial ; sino, conocidas estas leyes, de reconocer cómo estan organizadas las sociedades actuales, i de indagar por qué medios los individuos i los pueblos pueden adquirir la mayor riqueza posible : ya no buscamos las condiciones necesarias de lo que es, sino las mejores combinaciones económicas que podamos concebir.

Aquí es preciso reducir nuestro horizonte, considerar un campo

ménos vasto i fijar nuestras miradas en un punto del tiempo i del espacio. Este tiempo es el en que vivimos, i en cuanto al espacio no podemos considerar mas que las sociedades en cuyo seno hemos vivido corporal e intelectualmente. El punto de partida de nuestros estudios es lo que hai de jeneral en el estado actual de civilizacion de las sociedades cristianas. Cada una de ellas se encuentra sin duda en un estado distinto i la determinacion de los medios de mejorar su situacion económica exigiría un trabajo especial; pero creemos que convendría poco entrar en tales detalles, aun cuando lo pudiésemos, porque nuestro objeto es inquirir un método, una manera de aplicar los principios de la ciencia, mas bien que la solucion de tal o cual problema determinado.

Cuando se pasa al dominio del arte, la enseñanza pierde siempre una parte de su autoridad. En efecto, entran en el examen de todo problema de aplicacion apreciaciones de hecho que tienen algo de arbitrario, i en la solucion que se propone, cierto sello de individualidad i de fantasía, inseparable de toda invencion.

La apreciacion de los mas simples hechos tiene algo de controvertible i de individual: con mayor razon la apreciacion de los hechos complejos, como los de que se ocupa ordinariamente la economía política. Se comprende pues mui bien que dos o muchas personas, aun cuando profesen exactamente la misma creencia científica, difieran de opinion cuando se trata de resolver un problema de aplicacion.

Tomemos por ejemplo el mas lato de todos los problemas de este jénero, el que consiste en buscar los medios mas eficaces de desarrollar el poder productivo de una determinada sociedad. La atencion del uno puede fijarse en el desarrollo del trabajo corporal; la del otro en el desarrollo del trabajo de ahorro: el primero querrá hacer mas laboriosa la poblacion; el otro pensará mas bien en hacerla mas previsora i mas económica. Un tercero talvez pensará en la introduccion de las máquinas e invenciones de los pueblos mas avanzados, en el desarrollo de las ciencias matemáticas i físicas. Otro querrá mejorar los procedimientos i los há-

bitos del comercio, como tambien los sistemas de taller, los contratos de trabajo, etc.; miéntras que el quinto pensará que la reforma mas urjente i mas eficaz sería la de los sistemas sociales, como, por ejemplo, la reduccion de las atribuciones del poder político o su estension sobre tal o cual punto. Como se vé, el campo de las disidencias es inmenso. I no es esto todo: en las reformas que cada cual concibe i segun la naturaleza de estas reformas, el uno puede proponer la coercion, la autoridad; el otro la persuasion, la libertad: i; en el empleo de una i otra hai grados infinitos!

¿ Quiere esto decir que entre las proposiciones diversas que pudieran hacerse despues de un estudio semejante, no hai ninguna regla, ninguna razon que decida? No, sin duda: siempre hai alguno que vé mejor i con mas precision que los otros, que aprecia mejor los hechos tales cuales son i que prevé mejor los que por relaciones de causalidad han de sucederse en pos de tal o cual transformacion. Pero es evidente que de antemano no se pueden formular ni reglas, ni preceptos jenerales que eximan a los hombres de tener atencion, tacto, juicio, i les permitan resolver, por decirlo así, mecánicamente las cuestiones suscitadas a cada instante por la práctica, que afectan lo que hai de mas íntimo en los hábitos sociales i la misma voluntad.

Por lo demas, no existen reglas ni preceptos de este jénero en ningún arte, por antiguo que sea, por aceptada que sea la ciencia sobre la cual reposa, por simple que sea el problema propuesto. Ciertamente, ninguna ciencia es ménos controvertible que la mecánica racional. Pero si se trata de la aplicacion, de construir una fábrica que exige el empleo de máquinas, como una hilandería de algodón o un molino ¿ qué sucede? Es preciso primero conocer o buscar el terreno en que deba establecerse: este es el punto de partida. Conocido este punto, se consultará a veinte ingenieros mecánicos de los mas capaces i se les pedirá planos. — No habrá talvez dos de estos planos que se parezcan enteramente: todos podrán ser buenos aunque no en el mismo grado. La habilidad consiste en hacer i en elejir el mejor; pero para ello es me-

nester un acto de iniciativa individual de voluntad i de intellijencia que nada puede reemplazar mal que nos pese, pues que la ciencia no tiene por objeto eximirnos de juicio sino enseñarnos a dirigir el que tenemos.

Entre los planos de los veinte ingenieros mecánicos que hemos introducido en nuestro ejemplo, probablemente habrá muchos que se parecerán bastante, que propongan la aplicacion de un mismo sistema : pero aun estos no serán idénticos : los que propongan sistemas diferentes, lo serán todavía mucho ménos. Si se restringiese mas el problema, si se le redujese a la construccion de una máquina determinada, de segar o de trillar, por ejemplo, o de una máquina de vapor, se reconocerían las mismas diferencias i las mismas semejanzas jenerales.

I si se observan tales diversidades en las artes que se aplican a los problemas mas simples i que reposan sobre los principios científicos mas comprobados, ¿ habrá porqué admirarse de las disidencias que algunas veces provoca entre los economistas el estudio de las cuestiones de aplicacion ? ¿ Será extraño que entre las soluciones que proponen haya diferencias de sistema, de familia, por decirlo asi, i luego diferencias mas individuales todavía ? Probaría de veras mucha ignorancia de las condiciones del arte, que no existe sino a condicion de inventar continuamente, i mucha lijereza el que se admirase de estas disidencias. — El pequeño número de las que se han manifestado entre los economistas sería mas bien lo que debiese causar admiracion, si no se pensase que la actividad de ellos se ha limitado hasta ahora a estudiar algunos principios jenerales de conducta, sin ir mui adelante en el exámen de las dificultades de aplicacion. A medida que se penetre en los detalles de la práctica, se manifestarán mucho mas las diferencias individuales i no habrá por esto mas motivo para acusar de incertidumbre a la economía política, como no lo hai en los diversos sistemas mecánicos para acusar de incertidumbre i negar la mecánica racional.

Todo problema de aplicacion exige, para ser convenientemente resuelto, la reunion de conocimientos pertencientes a diversas

ciencias. Las ciencias, en efecto, reposan sobre lo abstracto i lo jeneral, al paso que la aplicacion toca a hechos concretos. Así, no basta al ingeniero constructor saber la mecánica racional para concebir bien el plano de una máquina : es menester que conozca tambien los materiales que emplea i sus propiedades, el ramo de la tecnologia a que se refiere el objeto a cuya fabricacion es destinada la máquina, etc. Con mucha mayor razon sucede lo mismo en los problemas propuestos al economista : es menester que se haga cargo de cierto estado de cosas i de cierto estado de opinion existentes, como tambien de la moral, del derecho, etc. Sin embargo, el fin que quiere alcanzar como economista es mui distinto del del moralista i del jurisconsulto : no investiga lo equitativo i lo justo, bien que deba tomarlo en consideracion : se ocupa solamente de los medios jenerales i permanentes de aumentar la riqueza de una sociedad o de una familia.

II.

El arte económico puede ser empleado con fruto en el estudio de los mas vastos problemas, de los que afectan la organizacion misma de la sociedad, como en el exámen de los mínimos problemas de detalle, que solo interesan a una familia o a un solo individuo. De los primeros es mui grande el número i de los segundos casi infinito : en la imposibilidad de discutirlos todos o de tocarlos siquiera, ha habido que hacer una eleccion en este tratado para no contraernos sino a los mas importantes.

Todo estudio de economía práctica supone el conocimiento previo del estado i grado de adelanto de la sociedad a que se aplica. El que quiera dedicarse con fruto a trabajos de este jénero debe pues comenzar por adquirir este conocimiento : en seguida podrá, si tiene un juicio recto, aplicar útilmente los principios de la ciencia a la sociedad que haya estudiado, i demostrar lo que pudiera llamarse, si el uso de esta palabra no tuviese inconve-

nientes, la economía política nacional, apropiada a un determinado estado social. En ninguna parte los estudios de este género, que pudieran ser de una inmensa utilidad, han sido emprendidos hasta ahora sistemáticamente.

Las investigaciones que vamos a emprender no deben tener este carácter exclusivamente nacional : tienen por objeto la exposición de un método i deben, por consiguiente, ser mas jenerales. Pero importa repetir que las conclusiones a que ellas puedan arribar no tienen de ningun modo el carácter absoluto de los principios de la ciencia. Otra apreciacion de los hechos podría conducir a conclusiones diferentes, tal vez contrarias, mejores o peores, sin que nada hubiese en esto sino de mui natural.

El problema dominante que se presenta en todo pais a la economía práctica, es el de la division de las atribuciones entre el gobierno i los particulares, entre la autoridad i la libertad. De la solucion que este problema reciba dependen las reglas jenerales de la organizacion del trabajo i de la distribucion de las riquezas, o, mejor dicho, todo un sistema de propiedad, de que nacen para cada individuo ciertos deberes i ciertos derechos.

Ya hemos visto, en la primera parte de este trabajo, que la ciencia no presentaba, a este respecto, principios i preceptos jenerales : conviene pues examinar con entera independenciamos este gran problema práctico de cuya solucion pende la de tantos otros. Pero preocupaciones i opiniones de dos especies se oponen a ello, i se obstinan en sentar la cuestion en términos absolutos. El vulgo cree que « las leyes que constituyen la propiedad son sagradas i no pueden alterarse sin violar el derecho i, aun se ha agregado, sin violar la relijion. » Por otra parte algunos pensadores han sostenido que « siendo la libertad de derecho natural, todo lo establecido para disminuirla violaba el derecho i debía ser abolido. »

Considerando las cosas desde un punto de vista elevado, ni la una, ni la otra de estas dos opiniones puede ser aceptada, e importa hacerlas a un lado ántes de acometer el estudio de la economía práctica. Las leyes constitutivas de la propiedad, siendo siempre de origen humano, no pueden tener un caracter absoluto

como las leyes morales i relijiosas. El comunismo, la esclavitud, la feudalidad han podido existir, a lo ménos idealmente, sin violacion de la lei moral i relijiosa, i lo que lo prueba es que el cristianismo mas ortodojo ha recomendado, tolerado i aceptado, en ciertos lugares i en ciertos tiempos, el comunismo, la esclavitud i la feudalidad. La iglesia ha creido que los vicios de estas diversas instituciones de oríjen humano podían ser corregidos por la aplicacion de preceptos morales i relijiosos, ya que despues de todo lo que resultaba de ellas directamente no era la violacion de la moral, sino solo lo que los téologos llaman « la ocasion próxima de pecar. » Esta manera de ver las cosas es idealmente mui justa : pero la experiencia enseña que, salvo alguna excepciones tan honrosas cuanto raras, los hombres colocados delante de la ocasion próxima de pecar pecan siempre, i por esto se ha dicho con razon, cometiéndose una elipsis, que la esclavitud era contraria a la moral : i de aquí se ha concluido que debía abolirse.

Si rejímenes tan diferentes como el comunismo, la esclavitud, la feudalidad i la propiedad actual, han podido, en diferentes tiempos i paises, ser aceptados por la moral i la relijion, bien se puede estudiar libremente las leyes constitutivas de la propiedad actual i aun proponer modificaciones sin ser desde luego considerado como un violador de la relijion i de la moral.

Los primeros economistas han pretendido que había un órden natural absoluto i que la propiedad individual se comprendía en este órden. La idea del progreso que uno de ellos, Turgot, percibió el primero distintamente en la historia, no estaba bastante madura para que renunciassen a la tendencia jeneral de su tiempo, que era buscar un derecho natural invariable i hacerlo prevalecer. Los economistas sostuvieron pues que la propiedad era de derecho natural i, con miras mas netas i mas amplias que algunos de sus sucesores, la unieron estrechamente con la libertad del trabajador i del trabajo i propusieron en nombre del derecho mui útiles reformas.

Con todo, no sería exacto deducir que toda lejislacion contraria al principio de la libertad del trabajo es, por este solo mo-

tivo, condenable; ni que el derecho de propiedad individual es un principio fundamental de economía política. Los partidarios mas decididos de la libertad del trabajo admiten la necesidad de algunas excepciones en la práctica, i estas palabras « propiedad individual » no tienen un sentido bastante definido i bastante preciso para designar un principio fundamental. La propiedad individual del antiguo réjimen i la de la lejislacion moderna en nada se parecen; la de Inglaterra no es la de Austria, i esta difiere de la propiedad Rusa. ¿Dónde hallar en esta variedad de rejimenes algo que se parezca a un principio?

La economía política no reconoce mas que modos de distribucion mas o ménos fecundos en poblacion i en riqueza, i en sus estudios de aplicacion busca, no el mejor absolutamente, sino el que pueda ser mejor bajo su punto de vista propio, es decir, mas fecundo, que el modo de distribucion vijente. El bien absoluto no es de este mundo : buscarlo es buscar el fin del progreso, es decir, de la vida.

Las leyes constitutivas de la propiedad pueden siempre ser modificadas, i lo son en realidad, cada vez que se introduce una lei, un reglamento, o un uso nuevo. ¿Cuál es, en efecto, la lei, el reglamento, el nuevo uso que no modifique ni el estado de las personas, ni el de las cosas, i por consiguiente la constitucion de la propiedad? Porque ¿qué es, despues de todo, la propiedad sino el conjunto de las combinaciones que ligan las personas i las cosas, el conjunto de las combinaciones sociales?

Hai sin embargo algo oculto bajo la denominacion mui vaga de *derecho de propiedad* que es menester considerar i que debe respetarse en todo proyecto de modificacion o de reforma, so pena de contravenir a la equidad i al sentido moral. ¿Qué es en realidad el derecho de propiedad para cada individuo? ¿Es simplemente el derecho de poseer una tierra, una casa, de percibir una renta? Sin duda es esto, pero tambien algo mas : lo que frecuentemente se llama la propiedad de un individuo no es otra cosa que *el conjunto de esperanzas* que le presenta el estado social existente i en vista de las cuales arregla su vida. Nosotros no

vivimos, dice Pascal; esperamos vivir. » El hombre existe enteramente en sus esperanzas i todo lo que viene a modificarlas lo afecta de la manera mas íntima. Repugna a la equidad que las esperanzas lejítimas, que ha podido hacer concebir a los individuos el estado social existente, se destruyan bruscamente, i la economía política ve amenudo en un trastorno de este jénero una perturbacion de taller, una pérdida de fuerza productiva, porque el individuo herido en sus esperanzas deja de consagrarse al empleo a que se había preparado i para que era apto, i no siempre adquiere otra aptitud.

Estas violaciones de la propiedad, considerada como el conjunto de las esperanzas del individuo, no son solo propias de los países i los tiempos en que existe la propiedad individual. Destrúyase de repente un réjimen comunista : ¿ no se destruyen por el mismo hecho las lejítimas esperanzas de los que podían vivir en un empleo determinado i ya no pueden bajo el nuevo réjimen ? ¿ No se ha violado su propiedad ? Cuando la conquista española echó por tierra el réjimen patriarcal de los Incas en el Perú, la parte débil de la poblacion cayó en la última miseria, i el aspecto de una anciana, reducida a mendigar en una sociedad donde poco tiempo ántes no se conocía la mendicidad, causó una insurreccion de los indíjenas. ¿ No nació esta insurreccion de un sentimiento de equidad herido por una violacion del derecho de propiedad ? La reparticion de los bienes comunales entre los propietarios con exclusion de los que no lo eran, tal cual se ha verificado en diversos tiempos i en diversos países, ¿ no ha sido en este sentido una verdadera i mui culpable violacion del derecho de propiedad ?

En los países civilizados i aun en aquellos donde se hace mas alarde de respetar la propiedad, la opinion está todavía singularmente distante de todo lo que en esta materia se asemeja a principios : el sentimiento del derecho del hombre sobre las cosas es en ellos incierto, mal definido, caprichoso, i está reglado mas por el uso que por la razon. Así, por ejemplo, en Francia, donde la propiedad individual se funda en teoría sobre su base lejítima, la libertad de la persona i del trabajo, la opinion, que

se rebelaría si viese confiscar sin indemnizacion la mas pequeña porcion de terreno, acepta mui fácilmente la institucion de un monopolio, i pide frecuentemente el establecimiento de reglamentos restrictivos. En el caso de confiscacion, de todas partes se gritaría que se atentaba a la propiedad : en los otros nadie o casi nadie piensa en ello : no se aperciben de que el establecimiento de un monopolio excluye a un cierto número de individuos del concurso lejítimo que es la condicion de la libertad, i les priva de la facultad de obtener, a precio de ciertos servicios, la remuneracion a que tenían derecho de pretender : no se aperciben de que los reglamentos pueden ser, i son casi siempre un obstáculo añadido a los que la naturaleza opone a la industria, siendo que cada uno tenía el derecho de contar con que no encontraría mas que estos últimos. Pero ¿cómo admirarse de esta indiferencia en paises donde el encarcelamiento, el destierro, la ruina i la muerte de los ciudadanos se consideran como accidentes ordinarios, desde que para autorizarlos se invoca un pretesto de salud pública?

Siendo el trabajo el padre lejítimo de toda propiedad, es claro que lo que lo ataca, lo embaraza i lo esclaviza es un atentado mas grave contra el derecho de propiedad, que cualquiera confiscacion.

En la práctica, importa considerar i respetar este derecho : el interes del poder productivo lo exige tanto como la equidad. Sin embargo, es preciso que este respeto de las esperanzas individuales no dejenere en supersticion, hasta el punto de impedir toda reforma ; pues toda lei, toda nueva medida que afecta las personas o las cosas, afecta mas o ménos estas esperanzas. Hai en esto, para el práctico, una cuestion de apreciacion en que se puede guiar por ciertas reglas. Así no se puede pretender que cada uno tenga el derecho de esperar que permanecerá exactamente i sin ninguna modificacion en la posicion que le dan las leyes existentes : esto sería querer una sociedad inmóvil. Pero no es conveniente que las modificaciones propuestas o introducidas desbaraten bruscamente un gran número de individuos i los co-

loquen en una situación que trastorne todas las esperanzas que habían fundado en el antiguo estado social. Los trastornos de este jénero son el resultado inevitable de estas crisis sociales que se llaman « revoluciones » cualquiera que sea su forma i su causa : las revoluciones son atentatorias algunas veces a la justicia i siempre presentan el inconveniente de derribar de un golpe lo que por antiguo es jeneralmente considerado como justo.

Al consagrarse al estudio de la economía práctica importa no perder jamas de vista estas consideraciones. Pero si se debe respetar las leyes actuales del pais en que se vive, como leyes, i en virtud de un precepto jeneral de moral, sería una debilidad no examinarlas sin preocupacion i con toda libertad.

III.

Antes de entrar en el estudio de las cuestiones de aplicacion es menester saber a qué atenerse en cuanto al problema culminante de la division de atribuciones entre el gobierno i los particulares, entre la autoridad i la libertad. Los principios de esta division resaltan claramente de lo que se ha dicho en la primera parte de este tratado : siendo el réjimen de la libertad el mas fecundo i el mas fuerte, conviene desarrollarlo lo mas posible i darle todo el lugar que la naturaleza de las cosas le permite ocupar.

Todos los servicios que los hombres pueden prestarse estan comprendidos en tres clases, dos de las cuales pueden naturalmente ser remuneradas bajo un réjimen de libertad : estas son los servicios industriales que se incorporan a un objeto material, i los servicios apropiados exclusivamente a una persona : los unos i los otros, en efecto, pueden ser objeto de cambio. Los servicios de la tercera clase, prestados a la sociedad en jeneral, no incorporándose a nada i no apropiándose a ninguna persona determinada, no pueden naturalmente ser remunerados por el cambio i deben serlo por la autoridad. Tal es el principio jeneral de la di-

vision de las atribuciones : desde ahora lo reputamos establecido i no lo discutiremos mas.

En las sociedades modernas, creemos que la economía práctica debe tender a la aplicacion de este principio. Pero esto no quiere decir que sea conveniente aplicarlo plenamente, en todas partes, sin demora i aun por la fuerza. La libertad, lo sabemos, no dá todos sus frutos sino en el seno de las poblaciones bastante ilustradas para apreciarla, sensibles a las necesidades económicas i capaces de ahorrar : ella ademas no es compatible sino con cierta igualdad que casi no existe (i todavía de una manera bien imperfecta) sino en algunas sociedades. Conviene pues para alcanzar el objeto lo mas prontamente i lo mejor posible, hacer marchar la enseñanza ántes de las reformas i como en vanguardia ; reanimar las masas abatidas por la desigualdad social o por la miseria ; modificar las ideas i las costumbres nacidas de un estado social fundado en la conquista, en que tenía la autoridad ámplio espacio que aun conserva en mucha parte : i luego aumentar i extender poco a poco la libertad.

Si se introdujese violentamente i sin preparación el mayor grado de libertad en una sociedad en que la desigualdad de instrucción i de prevision fuese mui considerable, todas las relaciones sociales se encontrarían desarregladas : los hombres ántes grandes i poderosos se harían débiles, i los que no tenían mas que una insignificante posicion pasarían de repente a ser personajes importantes. Se vería, por ejemplo, a las antiguas familias propietarias de tierras arruinarse rápidamente por un lujo sostenido a fuerza de empréstitos, miéntras que pequeños corredores, mercachifles, industriales de baja esfera, capitalistas dados al mas excesivo ahorro, de la noche a la mañana se harían propietarios territoriales, a pesar de los epítetos de usureros i advenedizos que se les arrojaría en cara. Se vería a los mercaderes i fabricantes acostumbrados a la calma de un régimen de autoridad sucumbir a la concurrencia de mercaderes i fabricantes improvisados, frecuentemente temerarios por ignorancia, inconsiderados, fraudulentos, de los cuales un pequeño número surgiría, miéntras que el mayor

talvez perecería por la bancarrota despues de haber consumido capitales considerables. Se vería a ciertos obreros persistir en industrias en que habían sido reemplazado por máquinas, caer en la miseria i obstinarse en vivir en ella, al paso que otros obreros a quienes industrias prósperas habrían procurado magníficos salarios, no ahorrarían nada i solamente trabajarían algunos dias por semana. Se vería, enfin, a todas las clases de la sociedad turbadas en sus ideas, en sus hábitos, en sus creencias ; a cada uno descontento de su suerte i envidiando la ajena, tratando todavía de enriquecerse por los medios del réjimen de autoridad, el monopolio, el favor, el privilejio, la intriga, mas bien que por el trabajo i la libertad.

Los trastornos de esta especie son deplorables ; pero, ordinariamente, no depende de los economistas evitarlos. No tienen mas libertad para hacer aceptar las reformas útiles, ántes de las revoluciones, que para impedir, cuando estas se han efectuado, las tentativas imposibles, fuera de las vías de la libertad. Algunas veces se recurre a sus consejos en tiempos de transicion i de prueba, en que las intelijencias mas firmes experimentan dudas : entónces es cuando tienen necesidad de toda su fé en la ciencia cuya enseñanza está siempre asegurada. Por penosas que sean las consecuencias de una súbita introduccion de la concurrencia en una sociedad acostumbrada de siglos atrás a otro réjimen, importa no retroceder jamas, una vez consumada esta revolucion. En efecto, todos los esfuerzos que se tentasen para reconstituir en parte el réjimen caído, no tendrían otro resultado que prolongar los sufrimientos individuales, el desórden de las ideas i los peligros de la sociedad. Es preciso no perder de vista que, aun cuando los individuos sufren con la introduccion de la libertad, la sociedad adquiere una fuerza productiva mayor que la permite esperar un porvenir mejor. Es preciso no dejar tampoco de observar que toda restauracion, aun parcial, de un réjimen de autoridad en la industria tiene por consecuencia ordinaria la disminucion de poder productivo, al mismo tiempo que un aumento de la suma de las desigualdades de consumo, es decir, la de-

presion de las clases medias e inferiores. Por el contrario, si se trabaja con fuerza en la enseñanza i se muestra a todos las ventajas de la libertad; si se hace penetrar en todas las clases la instruccion económica i la prevision, se obvian las dificultades de una transicion necesaria, cuyos resultados no pueden dejar de ser excelentes por poco que se tenga la paciencia de aguardarlos.

Asi, la libertad, tal cual la hemos definido, es el fin que la discusion debe siempre indicar i hácia el cual la práctica debe marchar con paso mesurado, cuando lo pueda, i del que no debe alejarse jamas voluntariamente, aun cuando los acaecimientos la hubiesen bruscamente acercado a él.

IV

La economía científica nos indica la importancia de las combinaciones sociales i de taller, bajo el punto de vista que le es propia: la economía práctica debe exponer el conjunto de estas combinaciones i estudiar sus detalles en sus relaciones con este conjunto. Está pues llamada a examinar los fundamentos de la organizacion social i a examinarla toda entera, i a dar razon, bajo cierto aspecto, de las instituciones, de las leyes, de los usos i costumbres. Se la truncaría de una manera estraña, si se la limitase al exámen de algunas cuestiones de detalle, a la discusion de algunos problemas aislados i controvertidos. Solo por excepcion sugiere ella reformas: su objeto principal es exponer i explicar los hechos: critica i aconseja accesoriamente.

Los consejos de la economía política se dirijen a los gobiernos i a los particulares: se divide pues naturalmente en dos libros: el primero que trata de las materias comprendidas en las atribuciones del gobierno, i el segundo de las que dependen de la iniciativa de los particulares. He creido deber separar en un tercer libro las consideraciones relativas a la mudanza de los hombres de un pais a otro, a la emigracion, inmigracion i colonizacion, porque

ellas pueden tener por orijen sea la iniciativa del gobierno, sea la de los particulares; i tambien porque los hechos que dan nacimiento a sociedades nuevas, o modifican su personal de una manera grave, se desprenden, por su naturaleza e importancia, de los hechos a que dá lugar la vida ordinaria de una sociedad en un territorio determinado.

El primer libro que trata de las atribuciones del gobierno, se dividirá en dos secciones : la primera consagrada al estudio de las atribuciones lejislativas o reglamentarias del poder político; la segunda al de las atribuciones ejecutivas o administrativas de este mismo poder.

La inmensa estension del asunto de este libro nos ha obligado a no ocuparnos sino de los problemas mas importantes i, especialmente, de los que se hallan actualmente en discusion, o sobre los que puede ser interesante abrirla. Hemos tocado estos grandes problemas solamente de paso, de una manera sumaria, indicando solo los motivos de las soluciones principales que pueden resultar de las lecciones de la ciencia. Esta parte de nuestro trabajo es mas bien un índice razonado que un tratado de la materia.

El libro relativo a las atribuciones de los particulares contiene los consejos jenerales que se refieren a la direccion de la actividad de los individuos, siempre que tenga por objeto la adquisicion de las riquezas, i particularmente a la direccion i administracion de las empresas industriales, i a la participacion de los subalternos en estas mismas empresas : en una palabra, trata de la organizacion i disciplina del ejército industrial.

La fundacion de nuevas sociedades por via de colonizacion, la emigracion, la inmigracion, el estudio de los medios de reparar los errores cometidos por los fundadores de colonias, son la materia del tercer libro.

SECCION SEGUNDA.

DE LAS ATRIBUCIONES EJECUTIVAS I ADMINISTRATIVAS DEL GOBIERNO.

Toda sociedad tiene un orden convenido, una moral, leyes, reglas jenerales, procedimientos cuyo orijen no compete a la economía política investigar, pero que existen necesariamente. Estas reglas, por perfectas que se las suponga, no convienen siempre a todos i no son nunca observadas por todos. Para hacerlas respetar se han establecido en todas partes ajentes especiales, cuya mision consiste en contener i en compeler por la fuerza a las personas que intentan violar la lei. La reunion de estos ajentes, sometidos tambien a reglas i a una jerarquía especial, constituye lo que se llama *el gobierno*. Las funciones principales i esenciales del gobierno, bajo el punto de vista económico, son funciones de coercion.

No se tiene hasta hoi ningun ejemplo de una sociedad estable, laboriosa i fuerte sin poder coercitivo. A falta de razonamientos, una anecdota histórica hará comprender bien la necesidad práctica de este poder :

« A principios de su pontificado, el papa Bonifacio VIII publicó una bula en que prohibió a todos los príncipes cristianos

levantar, sin su consentimiento, ningun impuesto sobre los miembros del clero. Previendo que habría príncipes que no se conformarían a su bula, prohibió al mismo tiempo a todos los sacerdotes pagar ninguna de las contribuciones que se quisiese exigirles. I pronunció la pena de excomunion, sea contra los príncipes, sea contra los eclesiásticos que se hiciesen culpables de desobediencia.

« ... Un rei de Inglaterra, Eduardo I^o, urjido por la necesidad de dinero, no respetó la bula del Papa : ordenó a los miembros del clero satisfacer el impuesto como ántes. Los monjes, los abates, los obispos, rehusaron pagar.

« Habiéndoles notificado el príncipe la amenaza de hacerles embargar sus bienes, el Primado de Inglaterra, que había dado el ejemplo de la resistencia, se encargó de justificarla ; representó que los sacerdotes tenían dos soberanos, uno espiritual, el otro temporal ; que debían obediencia al uno i al otro ; pero que sus deberes para con el primero eran superiores a sus deberes para con el segundo...

« — No quiero, respondió el rei, forzaros a faltar a vuestros deberes para con vuestro príncipe espiritual ; podeis pues conformaros a lo que os prescribe ; pero como no puede existir gobierno sin impuestos, i como no sería justo hacer pagar a mis otros súbditos por la proteccion de vuestras personas i de vuestros bienes, el gobierno va a dejar de existir respecto a vosotros. No atacará vuestras propiedades ; pero no os las garantizará : si habeis contraido obligaciones con algunos de mis súbditos que no sean eclesiásticos, sereis obligados a cumplirlas, porque habiendo pagado vuestros acreedores su parte de los gastos de la administracion pública, deben ser protejidos por ella en el ejercicio de sus derechos ; en cuanto a vosotros que no pagais nada, protejereis vosotros mismos vuestras propiedades i hareis ejecutar como podais los convenios que afecten vuestros intereses . . . »

« Lo que el príncipe había anunciado se ejecutó : se prohibió a todas las cortes de justicia admitir ninguna de las demandas ni escuchar ninguna de las quejas de los miembros del clero ; i se les

ordenó al mismo tiempo continuar haciendo justicia á todos los demas habitantes del reino, aun contra los eclesiásticos. Así en plena paz una inmensa cantidad de propiedades se encontraron de repente privadas de garantías legales.

« La prohibicion intimada por Eduardo a las cortes de justicia i a todos los oficiales del órden judicial no tardó en ser conocida de los deudores i de los arrendatarios del clero; e inmediatamente unos i otros dejaron de pagar.

« Mui luego, dice el historiador que refiere estos hechos, los eclesiásticos se hallaron en la situacion mas deplorable; no podían permanecer en sus casas o en sus conventos por falta de subsistencia; i si salían para buscar recursos o apoyo, los bandoleros les arrebatában sus caballos, los despojaban de sus vestidos i los insultaban sin temor de ser reprimidos por la justicia. El Primado mismo fué atacado en un camino i obligado, despues de haber tenido que abandonar todo su bagaje, a retirarse con un solo sirviente a casa de un eclesiástico del campo.

« Aunque colocado en la alternativa de morir de hambre o de pagar los impuestos, el clero no se desanimó: lanzó los rayos de la excomunion contra los bandoleros que lo atacasen en sus propiedades i contra los deudores sin fé que no le pagasen sus deudas.

« La excomunion del arzobispo no produjo ningun efecto.... Enfin, los sacerdotes, viéndose desprovistos de todo medio de existencia, tuvieron que capitular: consintieron, no en pagar con sus propias manos los impuestos que debían al Estado, pero sí en depositar en la Iglesia que les fuese indicada una suma igual a la de que eran deudores; el rei podía hacerla tomar de allí, si consentía en cargar con tamaño pecado. »¹

No obstante la evidencia de la necesidad práctica de la coercion, se puede imajinar un estado social en que no sea necesaria: se comprende sobre todo que disminuya a medida que la sociedad se perfecciona. En efecto, el progreso social consiste, por una parte, en que el gobierno no compela a los ciudadanos sino en los casos

¹ Carlos Comte, *Tratado de la propiedad*, cap. 45.

en que esta compulsion es indispensable al buen orden; i por otra, en que los ciudadanos observen mas exactamente las reglas en que está fundada la constitucion de la sociedad.

Todas las fuerzas empleadas en los servicios de coercion se quitan a la produccion industrial i a los demas trabajos en que se ejerce la libre actividad del hombre. Importa pues que estas fuerzas sean reducidas lo mas posible: 1º por la supresion de las leyes i reglas que no son absolutamente indispensables, particularmente cuando contrarían la opinion pública; 2º no empleando en el servicio de coercion mas que el número de hombres exijidos para este servicio, sin retribuirlos mas de lo necesario. Se comprende que leyes que crean contravenciones i delitos arbitrarios sean perjudiciales, por la molestia que imponen a los que las observan i por el empleo de fuerzas necesario a su ejecucion, i que estas fuerzas deban ser tanto mayores cuanto que, no siendo aceptadas las reglas por la opinion, son mas i mas frecuentes las contravenciones. En cuanto a la retribucion, es evidente que todo lo que se da a los servicios coercitivos se quita a la retribucion de los servicios industriales.

Los servicios coercitivos, estando por su naturaleza fuera de la libertad, no pueden ser organizados sino por autoridad. Ni se incorporan a una cosa, ni son apropiados a una persona, i no pueden por consiguiente ser remunerados día a día por el cambio. Si la autoridad coercitiva estuviese organizada, como en la edad media, sobre el principio de propiedad, tendería naturalmente a ejercerse en el interes del propietario, que jeneralmente es contrario al interes colectivo.— Así es que las sociedades modernas han hecho modificaciones útiles a la produccion cuando han dado mas lugar a la libertad en los servicios industriales i a la autoridad en los servicios coercitivos.

No tenemos que ocuparnos aquí del orijen o de la forma del poder político, sino solo de sus atribuciones i de los principios jenerales de economía aplicables a la organizacion de sus servicios. Sus atribuciones necesarias son en todo país prestar los servicios de justicia i policia, a que pertenece la administracion de

las cárceles i dirigir la defensa del territorio. Todas las demas atribuciones pueden ser consideradas como facultativas, porque no son indispensables a la conservacion del órden social. — Sin embargo, consideramos como atribuciones necesarias de la autoridad, en una sociedad bien arreglada, la administracion jeneral de la beneficencia i de la instruccion pública. La recaudacion del impuesto es la consecuencia inmediata de la organizacion de los servicios coercitivos.

Es bien entendido que cuando hablamos de autoridad no designamos solo el gobierno propiamente dicho, el poder central, sino tambien los poderes locales que muchas veces, las mas, podrían ser encargados con ventaja de los servicios coercitivos.

CAPÍTULO VII.

JUSTICIA.— POLICÍA.— DEFENSA DEL TERRITORIO.

§ 1º. — *Justicia i policía.*

Aunque en la práctica las funciones judiciales i las de policía se separan unas de otras fácilmente i con ventaja, es difícil separarlas en la teoría.— Pero se puede distinguir las sin dificultad : la policía hace observar por la fuerza las leyes establecidas; la justicia dirige los actos de la policía; es la voluntad, la policía es la acción. La una i la otra tienen por objeto hacer respetar el orden i los arreglos establecidos, de manera de garantir lo mas posible la seguridad de las personas i de las propiedades, esta condicion primera de una abundante producción industrial.

Se tiene una idea bien neta de la necesidad de seguridad pública, pero no se está siempre de acuerdo sobre la estension de esta necesidad. Mientras se trata de defender la vida i la propiedad de los ciudadanos contra las últimas violencias, todo el mundo está de acuerdo : se puede estar aun de acuerdo cuando se trata de facilitar la circulación sobre la vía-pública i acerca de algunos otros reglamentos de detalle : pero a medida que se extienden las atribuciones de la fuerza coercitiva, su utilidad se hace mas problemática, hasta desaparecer enteramente. Importa que la acción de la policía sea segura i pronta, i lo es tanto mas cuanto mas la apoya la opinion pública : donde sus atribuciones son pocas

i de una evidente utilidad, cada ciudadano está dispuesto a prestarle auxilio en caso necesario.

Suced^e al contrario en los países en que las atribuciones de la policía se han extendido desmesuradamente, i en que ha sido habitualmente empleada en servicio de ciertos intereses privados mui distintos de los del público. En estos países la policía no goza de la autoridad moral i del respeto a que le daría derecho el ejercicio de sus funciones normales. De aquí proceden relaciones, hábitos de lucha, de hostilidad entre ella i los ciudadanos, i pérdida para la produccion de fuerzas considerables.

Es pues útil que las atribuciones de la policía se restrinjan a lo estrictamente necesario, por mas que deba tolerarse alguna irregularidad en todo lo que no toca directamente a la seguridad de las personas i de las propiedades. Restringiendo así las atribuciones de la policía se aseguran a la sociedad ventajas de muchos jéneros : en primer lugar se previene una multitud de abusos del poder coercitivo : asegurándole mas autoridad se da a su accion mas fuerza, de manera que exija el empleo de menor número de hombres ; en segundo lugar se habitúa a los ciudadanos a ocuparse un poco de sus intereses colectivos para suplir lo que la restriccion de las atribuciones de la policía puede dejar que desear en su servicio. Tomando de consuna medidas para pequeñas cosas es como los hombres se habitúan a tomarlas para otras mas importantes o de otro jénero. Una policía demasiado completa, aunque fuese por lo demas irreprochable, lo que es casi imposible, no permitiría absolutamente desarrollarse los hábitos de accion colectiva que son en cierto modo el alma de la libertad.

Las mismas consideraciones deben hacer preferir una policía local a una policía que, esparcida por toda la superficie de un vasto territorio, reciba la impulsión de un solo centro. Miéntras la policía no sale de sus atribuciones necesarias, recibe la impulsión de todas partes, de la opinion pública en cierto modo : no tiene necesidad de una direccion superior i de una disciplina rigurosa : esta unidad de direccion i esta disciplina no son necesas-

rias sino cuando las atribuciones de la policía se han estendido hasta el punto de que la opinion deje de sentir su utilidad.

Hai siempre por la naturaleza misma de las cosas mucho de arbitrario en los poderes confiados a la policía i por consiguiente son posibles grandes abusos. Otro motivo para restringir funciones tan formidables i sobre todo para no hacerlas intervenir en el dominio de la industria.

Si hai mucho de arbitrario en las funciones coercitivas en jeneral, lo hai sobre todo en la administracion de justicia, a pesar de todos los esfuerzos del lejislador para sujetarla a reglas fijas. La apreciacion de los hechos sometidos a los tribunales se escapa casi siempre por algun lado a las definiciones legales i es mui dificil hacer observar reglas ciertas de procedimiento. Estas dificultades dependen en parte de la naturaleza de las funciones judiciales i en parte de que los que están investidos de ellas no se hallan sometidos a ninguna responsabilidad. La falta de responsabilidad es hasta cierto punto inevitable, porque no se puede hacer al juez responsable sino para ante un juez superior, quien, por lo mismo que es superior, no es responsable. En esto consiste la principal dificultad de una buena organizacion del poder judicial, el mas dificil sin disputa de los problemas propuestos a la política.

No considerando las cosas sino bajo el punto de vista económico, conviene establecer una distincion profunda entre la justicia criminal i la justicia civil i comercial. Importa que la primera no castigue mas que crímenes i delitos verdaderamente perjudiciales a la seguridad de las personas i de las propiedades: importa que estos crímenes i delitos sean netamente definidos i que el procedimiento sea pronto, de manera de no prolongar sin necesidad las detenciones preventivas, que se imponen indiferentemente al inocente i al culpable i hacen perder al trabajo horas i días que podrían ser bien empleados. El interes económico exige ademas una justicia criminal severa e impasible, tan severa cuanto lo permita el estado de la opinion.

Pero lo que importa ante todo en esta materia es que la decision del juez sea ilustrada, que distinga cuanto sea posible al inocente del culpable i cometa mui pocos errores, voluntarios o involuntarios. Las luces de la justicia dependen en primer lugar de la eleccion de los jueces, en segundo lugar de las condiciones en que se encuentran colocados.

Los jueces pueden ser nombrados por los jefes del gobierno, por eleccion, o a la suerte, o por combinaciones de estos diversos modos de nombramiento. No nos toca investigar aquí cuál sería el mejor : esto sería salir de nuestro asunto, i por otra parte sería posible que la cuestion no debiese ser resuelta de una manera uniforme, i que tal o cual solucion fuese la mejor segun el estado de las ideas i los hábitos de la sociedad.

Por lo demas el modo de nombramiento de los jueces no es lo que mas importa, sino la situacion en que se encuentran colocados despues de su nombramiento. Se ha imaginado hacerlos inamovibles de hecho o de derecho, a fin de asegurar su independencia relativamente al gobierno : pero donde este los nombra i los promueve las pretendidas garantías de la inamovivilidad son singularmente reducidas, i si los principales abusos que se observan en todas partes en la administracion de la justicia naciesen de la influencia excesiva del gobierno sobre las decisiones del juez, sería menester buscar otros medios de completar i de asegurar la independencia de este último.

Pero estos abusos tienen otro orijen : nacen de los hábitos que da el ejercicio de la profesion de juez. Se ha observado que despues de haber uno hecho durante cierto número de años i todos los días los mismos actos, se habitúa a repetirlos sin atencion, en cierto modo maquinalmente, i esta es una de las causas de fecundidad de la division del trabajo. En los servicios industriales los inconvenientes de esta rutina son mediocres, en tanto que el hombre conserva un poco de tiempo i de actividad para su cultivo intelectual, en tanto que no cesa de ejercer las facultades de investigacion i de invencion de que el criador le ha dotado. No su-

cede así en los servicios del juez en que todo en cierto modo es investigación e invención : estos servicios excluyen la rutina, que sin embargo es inevitable, cuando son objeto de una profesión especial. Encárguese a un hombre honrado de estatuir sobre el honor, sobre la vida, sobre los intereses mas caros de sus conciudadanos : la primera vez que es llamado a pronunciar un juicio, pone en juego todas sus facultades : su atención se excita sobre manera ; pierde el sueño i el apetito : luego, cuando ha pronunciado algunas decisiones, esta actividad febril de su espíritu i de su conciencia se calma poco a poco i disminuye de día en día hasta dar lugar a las distracciones i a la somnolencia : aquella sensibilidad tan viva de los primeros días por los sufrimientos i los intereses de los litigantes, se trasforma en indiferencia : este hombre no se inquieta ya ni de las dilaciones, ni del perjuicio que causan, ni de la libertad, ni de la fortuna, ni del honor de los que litigan, i acaba de juzgar sin escrúpulo como sin reflexión. I se halla tanto mas inclinado a dejarse deslizar en esta pendiente en que lo arrastra la pereza, cuanto menor es su responsabilidad, cuanto que sus errores no pueden ser descubiertos i no podrían perjudicar ni a sus intereses ni a su reputación.

La publicidad de los debates judiciales, el jurado, la sustitución de las discusiones orales a los escritos han atenuado en algunos países los abusos sin hacerlos desaparecer, porque son inherentes a la naturaleza de la función. Los remedios por otra parte no han sido aplicados sino a tiento i con cierta timidez : importaría aplicarlos con ánimo mas resuelto i una mano mas firme.

Así, aun en lo criminal, hai un gran número de países en que la publicidad de los debates es imperfecta, porque la instrucción se hace a puerta cerrada i la prensa no es libre.— Importaría por el contrario que la publicidad de los debates judiciales fuese enteramente libre : e importaría del mismo modo que la instrucción fuese pública i que el juez de profesión fuese asistido en ella por un jurado. La publicidad impone siempre al juez cierta responsabilidad : la presencia de jurados tomados de todas las profesiones,

i en quienes la rutina no ha amortiguado la conciencia judicial, es una garantía aun mas preciosa de buena i exacta justicia, en la sustanciacion de la causa como en el juicio definitivo.

La justicia criminal en todos sus grados es la única que interese mucho al poder productivo : al lado de ella la justicia civil en todos sus ramos no tiene sino un interes mui secundario. Se comprende mui bien que una sociedad en que la justicia criminal es bien administrada, como en Inglaterra, pueda prosperar con una detestable justicia civil ; porque en rigor se puede evitar una multitud de litijios privados, desde luego por medio de precauciones i despues por transacciones, miéntras que no se pueden evitar del mismo modo los actos violentos o criminales que son castigados por las leyes penales. I aun estoi dispuesto a pensar que una justicia civil, tan mala que haya que tomarse precauciones contra ella i que habituarse a transijir, es preferible a otra no tan mala, que por su simplicidad aparente tienta a los litigantes i los empeñe en injentes gastos de tiempo i de dinero. Cuando no se puede tener una justicia civil buena i pronta, vale mas, en cuanto al poder productivo, sino en cuanto a la equidad, tenerla mui mala que pasable.

Bajo el punto de vista económico, la primera condicion de una buena justicia civil es la pronta expedicion de los procesos. En efecto, todo el tiempo empleado en litigar, todos los pensamientos, preocupaciones, pasos i gastos que causa un proceso son otras tantas pérdidas para el poder productivo, que sufre tambien con que el estado de las propiedades sea incierto, como lo es en toda discusion judicial. Hágase la cuenta del tiempo, penas, esfuerzos i dinero que cuesta el menor litijio ; de las pérdidas que resultan del estado de incertidumbre en que se halla un litigante que no sabe si es o no propietario de tal objeto, si debe o no pagar o recibir tal suma ; i asombrará el perjuicio que el menor proceso causa infaliblemente a la produccion. I este perjuicio es tanto mas grave cuanto mas dure el proceso.

Importa pues ante todo en materia civil abreviar i simplificar el procedimiento. Esta reforma ha sido hecha en Francia respecto

de todos los litijios sometidos a los jueces de paz, a los tribunales de comercio i a los consejos de prohombres : pero está todavía por hacerse respecto de la justicia civil propiamente dicha.

No basta que la justicia civil sea expeditiva : es tambien útil que sea ilustrada ; pero a este respecto no se debe ni llevar muy léjos las exigencias, ni concebir muy grandes ilusiones. Si es difícil al juez descubrir la verdad aun cuando los hechos son simples i caen bajo la apreciacion de la conciencia, como en materia criminal, debe costarle mucha mas dificultad hacer concordar sus decisiones con las reglas siempre un poco arbitrarias i algunas veces oscuras de las leyes civiles. Los errores son pues siempre mas fáciles de cometer en la justicia civil que en la justicia criminal : felizmente sus consecuencias son ménos deplorables en el primer caso que en el segundo, cuando son cometidos por accidente i de buena fé.

Una justicia civil venal o cegada por el espíritu de partido sería evidentemente una calamidad, porque haría incierta la existencia de las leyes ; pero los errores individuáles cometidos de buena fé en casos oscuros, no tienen importancia mas que para los litigantes a quienes conciernen i no para el órden público. Lo que importa es la pronta aplicacion de la lei cuando es clara i su pronta interpretacion cuando es oscura.

Considerando desde un punto de vista elevado i práctico la materia de los servicios de la justicia civil en Francia, se reconoce que la mitad al ménos de los procesos no admiten ninguna duda sobre su solucion i no son sostenidos mas que para ganar tiempo, para sustraerse durante un término mas o ménos largo a las consecuencias de la aplicacion de la lei. La otra mitad de los procesos nada tiene que ganar en claridad con las complicaciones i las lentitudes del sistema de procedimientos : la reforma de este no tendría pues ningun inconveniente.

Los jueces de profesion aportan a los negocios civiles la misma somnolencia i la misma desatencion, en cuanto al hecho, que en materia criminal. Los Ingleses han intentado remediar esto por medio del jurado, cuya utilidad en esta materia nos parece dudosa

i que no puede funcionar sino con grandes dificultades. No se trata en los asuntos civiles de estatuir sobre un hecho simple, definido igualmente por la lei i la conciencia : se trata de hechos complejos, solo definidos por la lei i cuya sana apreciacion es difícil al que no ha hecho del estudio de las leyes su principal ocupacion. La fijacion de las cuestiones tendría por consiguiente tal importancia que determinaría casi siempre la decision.

Sería mas útil talvez encomendar la decision a un solo juez, quien se hallaría así siempre moralmente responsable de sus juicios. La multitud de jueces llamados a tomar parte en una sentencia aporta pocas luces i hace desaparecer la responsabilidad moral, lo que es un grave inconveniente. Aporta pocas luces, porque cuanto mayor es el número de los jueces, mas incapaces hai entre ellos, sea a causa del número mismo, sea porque se nombran mas fácilmente incapaces cuando se sabe que pueden ser ilustrados por colegas de una capacidad superior : i con todo, estos incapaces forman amenudo la mayoría que pronuncia el juicio o la decision. Por otra parte, la responsabilidad moral desaparece, porque ¿ qué es un *tribunal* o una *corte de justicia*? Un ente de razon que mui frecuentemente no se compone dos días seguidos de las mismas personas, sobre el cual por consiguiente el elojio i el vituperio no pueden nunca caer con una exacta justicia; en el que la responsabilidad de cada uno es cubierta i ocultada por el espíritu de cuerpo i las preocupaciones profesionales.— Un juez único sería infinitamente mas responsable ante la opinion.

Se podría tambien quizas hacer la responsabilidad de los jueces mas efectiva organizando para vijirlarlos i dar cuenta de sus actos un buen servicio de inspeccion, por el estilo del que vijila en Francia a los funcionarios de la administracion de la hacienda pública. En suma, si no se puede nunca esperar obtener una excelente administracion de justicia, se comprende mui bien al ménos que sea do quier susceptible de mui grandes mejoras.

Aunque las funciones judiciales i de policia pertenecen necesariamente a la autoridad, no es en manera alguna indispensable en

los grandes estados que ellas dependan del poder central. Por el contrario, pueden las mas veces estar separadas de este con ventaja i ser locales, particularmente en los países en que la poblacion conoce las necesidades i el mecanismo de las sociedades modernas. Estas funciones son de tal suerte indispensables en todo grupo de hombres un poco civilizados que se ha visto salir su organizacion de una especie de contrato en las ciudades libres de la edad media, i recientemente en California bajo el nombre de « Comision de vijilancia. » Esta organizacion en cierto modo tumultuaria i por contrato, la libre discusion de los actos de los agentes encargados de estas funciones pueden dar lugar a algunos abusos, a algunas irregularidades, pero no podrían nunca comprometer el poder productivo de las sociedades. Mui léjos de esto, podría este poder ser gravemente disminuido por la falta de responsabilidad de los agentes investidos de las funciones judiciales i de policia, por su inaccion sistemática, por su venalidad, por su accion violenta en el sentido de tales o cuales intereses determinados, porque en este caso la libertad, la iniciativa de los individuos se hallarían comprimidas por un sentimiento de inseguridad. ¿ Qué particular podría resistir a malhechores armados de toda la autoridad social ? ¿ Quién sería bastante osado para tentarlo o para pensarlo siquiera ?

§ 2. — *De la defensa del territorio.*

La defensa del territorio no es en cierto modo mas que una aplicacion de la policia en el exterior para el mantenimiento del buen orden en el taller social; pero, así como es fácil localizar la direccion de la policia, así es indispensable centralizar la defensa del territorio, que, en la necesidad muchas veces de llevar todas sus fuerzas a un solo punto, debe estar sometida a un solo pensamiento i aun, en los momentos de crisis, a una sola voluntad. La direccion de las fuerzas destinadas a la defensa del territorio pertenece pues necesariamente al poder central.

Hablamos aquí de la defensa del territorio nacional como la única necesidad militar de un pueblo civilizado. — Hubo un tiempo en que se consideraba la guerra como un medio ordinario i lejítimo de adquisicion i en cierto modo como una industria regular : esta opinion reinó entre los Espartanos, entre los Romanos, entre todos los pueblos cristianos durante la edad media, i reina todavía entre todos los pueblos salvajes. Pero las naciones civilizadas no podrían considerar la guerra ofensiva de otro modo que como un vasto salteo, un atentado contra todo lo que tienen de mas querido i de mas sagrado : el gobierno que meditase semejante guerra no podría ser mirado con otros ojos que el asesino que se prepara i asecha el momento para precipitarse sobre su víctima. Cualesquiera que sean las diferencias de razas, de relijion, de lenguaje que existen entre los pueblos civilizados, no forman en realidad mas que un solo taller industrial, en que las riquezas se distribuyen incesantemente por las leyes del cambio, i el que turba estas leyes, el que por la violencia viene a atentar a los bienes o a la libertad de otro, no merece otra suerte ni otra consideracion que los salteadores vulgares, aun cuando se disfrace con los títulos pomposos de conquistador i de gran capitán.

Es no solo conveniente sino mui útil a una nacion civilizada proveer únicamente a las necesidades de la defensa del territorio, i es tanto mas fácil a esta nacion limitar así su accion militar cuanto es mas grande, mas rica i ha dado mejor pruebas de su poder ; porque nadie, si es rica i poderosa, podría imputar su moderacion a la debilidad o al miedo, ni ser tentado por consiguiante a abusar de ella para injuriarla. Talvez, lo esperamos, vendrá mui pronto un tiempo en que no será ya necesario desperdiciar fuerzas industriales en la defensa del territorio, en que la paz será el réjimen normal de la humanidad, ¹ como la guerra ha sido casi hasta hoi su réjimen normal ; pero desgraciadamente este tiempo no ha venido todavía i apenas el mundo co-

¹ *Tunc genus humanum positis sibi consulat armis,
Inque vicem gens omnis amet.*

mienza a comprender la vanidad de las grandes palabras de equilibrio, de influencia, de preponderancia, de gloria, de honor nacional i demas pretextos de guerras ofensivas i carnicerías europeas. La opinion hace a este respecto útiles progresos, debidos en gran parte a los esfuerzos de los economistas : no se piensa ya en guerrear para conquistar por tratados impuestos ventajas comerciales facticias o para adquirir colonias ; para enriquecerse, en una palabra, a expensas de otro : nadie osaría proponer como objeto de una guerra el pillaje o la subyugacion del pueblo contra que se hace. Pero se pretende todavía legitimarla algunas veces arrogándose el derecho de intervenir en los negocios interiores de sus vecinos para hacer prevalecer ciertos principios políticos ; o pretendiendo lo que se llama una lejitima influencia ; o sosteniendo la necesidad de impedir a ciertos estados abusar de su fuerza contra los otros i supeditar a los débiles, i se miran jeneralmente las adquisiciones de territorios como un resultado bastante apetecible para compensar los mayores sacrificios.

Con todo, considerando las cosas a sangre fría, es evidente que ningun pueblo tiene el derecho de intervenir en los negocios interiores de otro para hacer prevalecer en él sus propios principios políticos, aunque sean los mejores.— Se comprende que gobiernos absolutos tengan interes en ahogar la libertad en los estados vecinos ; pero es evidente que los pueblos conducidos a la guerra por estos gobiernos tienen intereses mui diferentes. En cuanto a la idea de establecer la libertad por la fuerza en pueblos que no la quieren, que no son talvez capaces de ella, es una insigne locura, pues que el pueblo que medita así la emancipacion de los otros se ve reducido a comenzar por el abandono de su propia libertad a los que conducen sus ejércitos. — La guerra ofensiva no es ya un medio de asegurar una lejitima influencia, porque no hai mas influencia lejitima que la que se establece libre i espontaneamente.— Si guerras ofensivas pueden ser algunas veces justificadas, son las que se hacen a los estados que intentan supeditar a sus vecinos mas débiles. Pero es tan fácil abusar de este pretesto ; es siempre tan poco necesario a un estado poderoso emprender

una guerra por este motivo, que es infinitamente mas prudente renunciar de un modo absoluto i en principio jeneral a la guerra ofensiva.

En cuanto a las adquisiciones de territorios por la fuerza, son hoy rara vez apetecibles, particularmente para un estado bastante fuerte para defender por si su independencia. Sin duda es útil a las poblaciones reunidas en una misma sociedad política vivir en paz perpétua las unas con las otras; pero la guerra i la conquista no son necesarias para obtener este resultado : se puede alcanzarlo por confederaciones, por tratados, por uniones aduaneras i hasta por anexiones voluntarias, mas segura i mas útilmente que por la fuerza.

Se comprende el deseo de conquista que impele a una poblacion militar a subyugar a otra industriosa i a explotarla, como explotan los Turcos a los pueblos sometidos a su imperio, i como se dice que los Austriacos explotan la Lombardía. Se comprende tambien este deseo de parte de un pueblo que, merced a la anexion, se apodera del territorio de una poblacion mas débil, a la que destruye a la vez por el hierro i la libertad, como han destruido los Norte-Americanos las poblaciones indijenas o españolas cuyas tierras poseen actualmente. Estos dos motivos de conquista son injustos i odiosos ; el deseo que inspiran es altamente vituperable : pero no es absurdo. Este deseo sería mui ridículo en un pueblo bastante industrial para vivir i enriquecerse por el trabajo, que conquistase solo para dar sus leyes i sus usos a los pueblos conquistados, como la Francia en las guerras de la República i del Imperio. ¿ Qué importaba a la nacion francesa haber anexado por la fuerza al imperio de sus leyes la mitad de la Europa i particularmente poblaciones atrasadas bajo todos respectos?— No tenía nada que ganar i sí mucho que perder, aun alcanzando su objeto.

Basta pues proveer a las necesidades de la guerra defensiva, a la defensa del territorio que puede ser organizada conforme a dos sistemas distintos : el primero consiste en hacer del estado militar una profesion especial reservada a cierto número de hombres que se dedican a ella exclusivamente, en sostener un ejército perma-

nente : el segundo llama al ejercicio de las armas a todos los hombres en estado de llevarlas, pero solo de tiempo en tiempo, sin hacer del oficio de soldado una profesion especial ; este es el sistema de las milicias o guardias nacionales, de que una parte se transforma en ejército permanente i la otra en reserva cuando llega a estallar la guerra.

¿ Cuál de estos dos modos de organizacion de la defensa del territorio es mas favorable o, hablando con mas exactitud, ménos perjudicial al desarrollo de la produccion industrial ?

Comparemos primero los ejércitos permanentes i las milicias respecto a las fuerzas materiales que distraen de la produccion. Los primeros emplean menor número de hombres, pero los ocupan exclusivamente ; las segundas ocupan mayor número de hombres, pero durante poco tiempo, solo en los días i horas de los ejercicios. El resultado de la comparacion depende de la cifra del ejército permanente. Si este se eleva, como la mayor parte de los ejércitos europeos, a la quincuajésima parte de la poblacion, poco mas o ménos, o sea a la sexta parte de la cifra de las milicias, será menester saber si las ocupaciones militares quitan al miliciano la sexta parte de su tiempo útil. Ahora bien, considerando toda la milicia que puede suministrar una determinada masa de poblacion, se ve que hai una parte, la mas numerosa, es decir, la reserva, que no consagra a las ocupaciones militares la sexta parte de su tiempo útil. La otra porcion de las milicias emplea talvez en estas ocupaciones, aun en estado en paz, la sexta parte de todo su tiempo ; pero consagra a ellas con preferencia los días i las horas en que se reposa de los trabajos de la industria : el ejercicio militar es para ella una especie de recreacion activa en tiempo de paz, que ocupa a la juventud sin fatigar sus fuerzas, i que en último resultado aumenta mas bien que disminuye las fuerzas productivas. El ejército permanente al contrario, compuesto de hombres robustos i fuertes, absorbe la totalidad del trabajo que podrían dar, sin ninguna produccion : cada uno de ellos, colocado en las profesiones industriales, produciría mas que consumiría, mientras que en el servicio militar consume i no produce nada.

Este inconveniente del ejército permanente es mas sensible en Francia que en otra parte, porque se ha establecido allí un sistema misto en que el ejército se recluta en jeneral como una milicia i es en efecto una milicia, en cuanto que el servicio militar constituye para el mayor número de los soldados un impuesto, no una profesion : solo los oficiales i los reemplazantes hacen de él una profesion definitiva. El soldado arrebatado por la suerte al taller industrial en el momento en que podía allí prestar los servicios mas útiles, abandona el trabajo i hasta pierde la costumbre de trabajar, con gran detrimento de la produccion. Bajo este punto de vista el sistema de los enganches voluntarios es mui preferible, porque no llama al servicio militar mas que a los hombres deseosos de ser soldados, es decir, de libertarse del trabajo industrial, hombres que abandonados a sí mismos hubieran sido inútiles i frecuentemente perjudiciales a la produccion. A este respecto tambien, en las sociedades animadas del espíritu aristocrático, es bueno que las funciones de oficial sean encargadas a los nobles, que por nada en el mundo querrían prestar a sus semejantes servicios industriales; miéntras que en otras partes se encargan las funciones de oficial a hombres que habrían podido mui bien ser útiles en las profesiones civiles.

Pero las consideraciones relativas a la pérdida de las fuerzas materiales son mui secundarias en la comparacion de las cargas que imponen a las sociedades los ejércitos permanentes i las milicias : la organizacion de los servicios militares interesa mucho mas al poder productivo por la influencia de los ejércitos permanentes o de las milicias sobre los hábitos jenerales i por la influencia mas directa que ejercen sobre el gobierno.

Si la responsabilidad de los agentes encargados de las funciones de policia o judiciales es mediocre i casi nula, la de los comandantes de un ejército permanente es todavía mucho menor; porque todo ejército bien disciplinado i avezado a la guerra obedece ciegamente al que lo manda i domina por la fuerza una poblacion consagrada a los trabajos de la industria. Ningun poder es superior al de sus jefes i puede pedirles cuentas de sus

actos. Se sabe que el hombre colocado en posesion de abusar de sus semejantes rara vez deja de abusar : por esto es que un ejército permanente tiende siempre a establecer en el país que lo sostiene la forma de gobierno mas fatal a la produccion, el despotismo militar, réjimen en que un solo hombre puede disponer a su capricho de toda la sociedad, miéntras que algunos asesinos resueltos pueden disponer de este hombre.

Por otra parte, i sin suponer que se llegue a estos abusos extremos atestiguados tan frecuentemente por la historia, es inevitable que un ejército permanente domine mas o ménos el país que lo sostiene; que su espíritu se difunda en toda la sociedad i dé en ella el tono jeneral; que las ideas, los hábitos, el pundonor i el espíritu de cuerpo militares se extiendan a expensas de las ideas, de los hábitos, del pundonor i del espíritu de cuerpo de la poblacion civil i sobre todo de la poblacion industriosa. I hasta una ligera comparacion para ver la oposicion radical que existe entre el espíritu industrial i el espíritu militar, tal cual se desarrolla necesariamente en todo ejército permanente.

Consideremos al militar en tiempo de paz. ¿Cuál es su ocupacion cotidiana, el objeto constante de sus pensamientos i de su ejercicio? — Aprender a matar i a intimidar a sus semejantes, a sorprenderlos i a no ser sorprendido : con este fin aprende a tenerse derecho, a marchar, a inclinarse i a enderezarse, a manejar sus armas, a obedecer maquinalmente a sus jefes, a vestirse, a montar la guardia, etc. Por el contrario, todos los pensamientos, todos los actos del hombre empleado en la industria tienden a prestar servicios, a adivinar los que serán mas apreciados, a esforzarse por adquirir la benevolencia i la estimacion de todos aquellos a quienes tiene que servir, es decir, del público, al paso que al soldado basta la estimacion de sus jefes.

El militar, enseñado a tratar a los hombres por la fuerza i a obtener todo de ellos por la fuerza, respeta mui sobretodo la fuerza presente i que se impone actualmente, cualquiera que sea por lo demas su oríjen : menosprecia todo lo que no es la fuerza como cosa vana i sin efecto.— El civil industrioso, habituado a tratar

con los hombres por la persuasion, respeta todo lo que conquista las voluntades, como la discusion i el razonamiento : respeta sobretudo las convenciones establecidas, las leyes sobre que reposa la sociedad, los contratos, el órden civil en una palabra, i la fuerza brutal le es tan odiosa como al militar el razonamiento.

El civil i el militar desean mejorar su suerte i tienen ambicion ; pero el primero no cuenta mas que con el trabajo i el ahorro, con sus esfuerzos individuales, con su iniciativa ; busca, inventa : el segundo cuenta ante todo con el favor de sus jefes i se esfuerza por adquirirlo, por medio de atenciones personales i por su exactitud en observar la consigna i en ejecutar la órden que se le da, cualquiera que pueda ser : su voluntad, su responsabilidad no le pertenecen, i tiene como a gloria verse sometido al réjimen de la obediencia pasiva. Cualesquiera que sean por lo demas los medios de ascenso del militar de profesion, son siempre otros que el ahorro i el trabajo : puede pillar en tiempo de guerra i solicitar en tiempo de paz, pero como no produce riquezas, no puede nunca esperar mas que las que saca de otro.

Enfin, en las dificultades que encuentra el civil está habituado, no solo a vencer i a someterse, sino sobretudo a transijir : su vida no es mas que una serie de transacciones por las cuales se manifiesta su independendencia i tambien la de otro. El militar por el contrario no conoce mas que dos situaciones, el mando o la obediencia : la independendencia le es desconocida, hasta el punto de que se ha observado en el idioma de algunos pueblos exclusivamente guerreros la falta de la palabra que expresa esta idea. Es por esto que los hábitos militares son incompatibles con la práctica de la libertad en los pueblos en que dominan : se nota en ellos, por una parte la altivez i la insolencia, compañeras ordinarias del mando, i por otra la servilidad i el espíritu de rebelion : solo por escepcion se encuentran la independendencia, el hábito de prever desde léjos las consecuencias de un acto determinado i de contenerse a sí mismo sin esperar ni soportar ser contenido por la fuerza brutal.

Se comprende sin dificultad, por esta rápida comparación del

espíritu militar i del espíritu industrial, cuanto el predominio del primero en una sociedad es fatal al desarrollo del segundo. ¿Cómo esperar un gran desarrollo de poder productivo allí donde se estima que es mas noble solicitar i obedecer, que crearse por su trabajo una existencia independiente; allí donde cada cual imputa a una persona determinada o a la misma jerarquía social los sufrimientos que experimenta i que son las mas veces un resultado de su imprevision i de su pereza?

La existencia de un ejército permanente alimenta además el espíritu de facción e impide las transacciones que mantienen la paz en la sociedad civil. Porque cada uno de los partidos contendientes cuenta con apoderarse del ejército i oprimir al otro, por débil i poco considerable que sea. I el partido vencido i oprimido conspira para reconquistar el poder, porque le basta apoderarse del mando del ejército para conseguirlo. El ejército no puede dejar de apercibirse que tiene la fuerza, i en vez de servir de instrumento a un partido establece su propia dominacion i los oprime a todos. Este es un lugar comun para cualquiera que haya estudiado la historia.

El predominio del espíritu militar en los países que mantienen ejércitos permanentes es el mayor perjuicio que estos ejércitos causan a la produccion. No citaremos sino por via de mencion los gastos que ocasiona su sosten, gastos anuales que sin exajeracion han podido avaluarse para los estados europeos en la enorme suma de 6,124 millones de francos, mas de las seis séptimas partes de la suma afectada en estos estados a la remuneracion de los servicios públicos.¹

Falta que examinar si los ejércitos permanentes, que cuestan tan caro bajo tantos respectos, protejen a los pueblos que los pagan contra las calamidades de la guerra, i sobretodo si aseguran mejor que las milicias la defensa del territorio.

Cuando se comparan los ejércitos permanentes i las milicias

¹ M. Larroque, *De la guerra i de los ejércitos permanentes*. — Paris, 1856.

solo respecto al servicio militar, se reconoce desde luego la superioridad de los primeros para la guerra ofensiva. Siempre listo i siempre móvil, el ejército permanente puede a una órden dada dirigirse al territorio extranjero que su jefe le designe, en poco tiempo i sin ruido, de manera de sorprender al que ataca. Es indiferente al soldado, habituado de antemano a la vida errante de las guarniciones, habitar este país o el otro, i el que prefiere es naturalmente aquel en que puede hacer de las suyas como conquistador. Las milicias, por el contrario, siempre mas apegadas al hogar doméstico, no se desprenden sino con dificultad de todos los vínculos que las encadenan al suelo natal : se mueven lentamente i no prestan a sus jefes mas que una obediencia vacilante i un poco rebelde : es menester por otra parte mucho mas tiempo al miliciano que al soldado para habituarse a los horrores de la guerra, i léjos de estimar el oficio de conquistador lo aborrece de corazon i lo estima poco.— Es pues jeneralmente reconocido entre los del oficio que los ejércitos permanentes son mui preferibles a las milicias para llevar rápidamente la guerra a un país lejano.

Así cuando se ve a un estado mantener a gran costo un ejército permanente, sus vecinos desconfían de él i lo imitan ; de una i de otra parte se presta una atencion excesiva a hacer su ejército lo mas formidable que se puede ; se miden, se comparan las fuerzas ; se pasan revistas en que el corazon de los gobernantes se esponja, hasta el punto de desvanecerse mui amenudo su cabeza. Entónces nacen los deseos de supeditacion, las pretensiones a la influencia en los negocios de otro ; los mil caprichos que la soberbia trasmite despues a los diplomáticos para que los presenten bajo una forma decente a los gobiernos extranjeros. De aquí han salido en tropel las guerras injustas e insensatas, verdaderos atentados contra la civilizacion, que han hecho durar los viejos abusos, fomentado los odios, derramado en vano rios de oro i de sangre, i probado siquiera que los ejércitos permanentes, léjos de prevenir la guerra, eran su causa mas constante i mas activa.

¡ Si siquiera preservasen el territorio del estado agresor, podría encomiarse su existencia en nombre de la utilidad contra la justicia! — Pero repetidas i dolorosas experiencias deberían haber enseñado a las naciones que los ejércitos permanentes son tan impropios a defender el territorio del estado que los sostiene como propios a atacar el de otro. En efecto, aunque reducidos a la defensiva, no pierden sus hábitos conquistadores : vejan sin piedad a los pueblos en medio de los cuales guerréan, hasta el punto de reducirlos a la desesperacion, i, como se ha observado, son tanto peores los hábitos del militar cuanto mas largo tiempo ha vivido en pais conquistado. Miéntras que el miliciano, identificado a las poblaciones que defiende i viendo en cada familia que encuentra la imájen de la suya, lleva a la guerra las costumbres i los sentimientos de la paz, el soldado de profesion abusa brutalmente de la fuerza : se siente luego aislado i execrado, se desmoraliza i entónçes ¡ adios disciplina ! La de la milicia, al contrario, se fortifica por el peligro, por el sentimiento del deber, por la simpatía i la estimacion de las poblaciones : los quebrantos aumentan la enerjía moral del miliciano, i su intelijencia preservada de la rutina encuentra recursos desconocidos al soldado de profesion. Se ha visto a los voluntarios de 1792, ménos ejercitados que milicianos, sostener con ventaja durante muchos años el choque de todos los ejércitos permanentes de la Europa : se ha visto a los ejércitos permanentes de 1814 i de 1815 entregar un territorio en que las poblaciones habían sido reducidas a tan extrema desesperacion, que miraban con indiferencia la invasion i preferían frecuentemente el enemigo que no conocían mas que de nombre al soldado nacional que conocían demasiado.

El mas triste inconveniente de los ejércitos permanentes es el de extinguir el patriotismo, que no puede existir en poblaciones sometidas a la fuerza, a las cuales es siempre más o ménos indiferente cambiar de amo.

Importa pues infinitamente, aun no considerando las cosas mas que bajo el punto de vista de la produccion i de la riqueza, que los servicios militares no sean objeto de la profesion especial de un

gran número de hombres, i sobre todo que no existan grandes ejércitos permanentes sometidos en tiempo de paz a la disciplina de la guerra. Importa conservar lo mas posible en el seno de la poblacion el sentimiento de la responsabilidad personal, incompatible con la obediencia pasiva i la consigna militar. — Importa enfin que se sepa bien que la defensa del territorio, cuando es atacado, es deber de todos i no de algunos miles o centenares de miles de hombres.

Se puede fácilmente proveer a todas las necesidades de la defensa, sin otro ejército permanente que algunos cuerpos especiales cuya organizacion es lenta i en los cuales el aprendizaje del soldado es largo, por un buen sistema de guardias nacionales o milicias móviles i sedentarias, afectadas estas a la policía local; mientras que las primeras, regularmente ejercitadas en el manejo de las armas, serán llamadas al servicio de guarnicion i transformadas en ejércitos cuando se trate de la defensa del territorio. Hai muchos modos de organizar las milicias en vista de esta defensa; pero no nos toca examinarlos. Reconozcamos solo la principal ventaja de este sistema, que es hacer la guerra entre países civilizados casi imposible, porque quita toda fuerza al ataque i multiplica las de la defensa, al mismo tiempo que suprime las causas de desconfianza entre las naciones i una de las principales causas de injusticia i de locura de los gobiernos. El primer gran pueblo que, renunciando a los ejércitos permanentes, establezca este sistema en Europa, hará un gran servicio a la civilizacion.

El servicio de la defensa del territorio no ocupa solo un personal vijilante o combatiente: exige tambien un material considerable, que es objeto de una industria importante i de una administracion complicada. De aquí cuestiones mui graves que los límites de nuestro asunto nos permiten apenas indicar, particularmente estas: 1º ¿hasta qué punto conviene que el gobierno intervenga en la provision i administracion de los víveres, vestidos i socorros medicales de los ejércitos? — 2º ¿vale mas que el gobierno emprenda fabricar las armas, los buques i todo el material de guerra, sea por la administracion, sea por empresarios

vijilados, o que pida a la industria privada sus armas, sus buques i en jeneral todo su material de guerra?

La administracion militar i las industrias que suministran el material de guerra dan lugar habitualmente, en todas las combinaciones imajinables, a mui grandes desórdenes. Desde el momento que los proveedores obran bajo el imperio del interes privado, miéntras que los que reciben son solo mandatarios, es difícil que no haya abusos. Pero en la administracion de los víveres, vestidos, etc., se encuentra una compensacion en la importancia de la salida que se ofrece a los proveedores i que, a pesar de todo, permite subvenir a bajo precio a las necesidades del soldado. La intervencion directa de la administracion militar en muchos detalles de estos servicios no presenta por otra parte grandes inconvenientes, porque puede emplear un trabajo que sin su intervencion sería perdido, que es el de los militares mismos, i edificios o un material que no podrían ser utilizados de otro modo.

En suma, la experiencia ha sido bastante favorable en este excepcionalísimo caso al sistema de autoridad, que conviene emplear ademas para que, cualesquiera que sean la pereza o la negligencia del soldado, no se le deje estar tan mal provisto que le sea imposible hacer ún servicio conveniente. Cuanto mas relajados i descuidados son los hábitos del soldado, mas conviene que la autoridad intervenga en la satisfaccion de sus necesidades.

En cuanto a la fabricacion de las armas i del material de guerra, parece constante i bien demostrado que la industria privada proveería a ella a ménos costo que la administracion, o aun que los empresarios establecidos en talleres del estado i que empleasen obreros cuyos salarios i pensiones de retiro estuviesen reglamentados. Pero se ha negado que las fabricaciones de la industria privada fuesen tan regulares i tan buenas como las de los talleres nacionales.

Es claro que en esta cuestion las dificultades nacen de la naturaleza de las necesidades a que se trata de proveer. Estas necesidades son mui desiguales : mediocres en tiempo de paz, crecen

súbitamente i en proporciones enormes en tiempo de guerra : es pues imposible proveer bien a ellas en uno i en otro caso. Si se quiere estar pronto a entrar en campaña de un instante a otro, es menester mantener inútilmente en tiempo de paz un material inmenso i fabricar sin necesidad : si se quiere contentarse con proveer en tiempo de paz i al mas bajo precio posible a las necesidades de la paz, se ha de hallarse desprovisto en el momento en que estalla la guerra i por un tiempo bastante largo. En efecto, el inmenso material de guerra de los ejércitos modernos exige no solo acopios de materias primeras i multitud de brazos hábiles, sino tambien enseres, útiles considerables, complicados, cuyo establecimiento puede costar mas de un año, sea bajo el sistema de los talleres nacionales, sea con la industria privada. Es menester optar entre el uno i el otro inconveniente : el de los gastos anticipados i exajerados conviene mas a quien medita guerras ofensivas o teme una invasion repentina ; el de quedar algun tiempo desprovisto es preferible para los estados que no quieren hacer i no temen una guerra repentina.

La fabricacion directa por el gobierno dará un material infinitamente mas costoso, pero mejor, siempre que se trate de reproducir tipos invariables : hace mui difícil la introduccion de los perfeccionamientos.

Se notará sin duda que la importancia cada dia creciente del material de guerra asegura mas i mas la superioridad militar de los pueblos mas ricos, que son aquellos cuya administracion económica es la mejor, sobre los pueblos que desatienden por la guerra su poder productivo. La superioridad marítima, por ejemplo, no depende ya como en otro tiempo de la superioridad numérica del personal ; ha llegado a ser una cuestion de material, i es por consiguiente del pueblo que puede poner en el mar el material más considerable, del pueblo mas rico.

CAPÍTULO VIII.

DE LA BASE I DE LA PERCEPCION DEL IMPUESTO. ¹

Las atribuciones del gobierno que han sido el objeto de los estudios precedentes no tocan sino en cierto modo lateralmente la economía política, i las consideraciones económicas son rara vez las que determinan una resolucion en esta materia. Pero cuando se trata de la base i de la percepcion del impuesto estas consideraciones adquieren mas importancia, i no faltan quienes crean que el impuesto es el objeto único i el fin de las investigaciones de la economía política. En efecto, esta ciencia ha nacido en cierto modo de los estudios hechos sobre las contribuciones públicas i estos estudios han atraido siempre en mui alto grado la atencion de los economistas.

No entraremos en la exposicion i exámen de las muchas teorías que se han propuesto a este respecto, ni tampoco en la historia larga i complicada de las contribuciones públicas. Estos estudios, por interesantes i curiosos que puedan ser, nos llevarían mui léjos de nuestro objeto principal, que es buscar los principios i las reglas jenerales propias a guiar útilmente al lejislador i al administrador en el establecimiento de la base i de la percepcion del impuesto.

El impuesto es una parte del trabajo o de las rentas jenerales

¹ Véase J. St. Mill, *Principios de economía política*, lib. v, cap. 2, 3, 4, 5 i 6.

deducida por autoridad a fin de proveer a los servicios sociales, sea directamente, sea remunerando a los que los prestan, i que es aplicada algunas veces a otros usos reputados útiles a la comunidad. La investigacion del sistema de impuestos ménos desfavorable al desarrollo del poder productivo es el objeto de los estudios siguientes.

§ 1º. — *De los principios relativos a la base del impuesto.*

Procuremos primeramente precisar bien las diversas máximas aceptadas por la opinion i salir de la vagüedad de que han adolecido a este respecto escritores por lo demas mui estimables. — ¿Cuál es, en abstracto i sin tomar en cuenta las dificultades de la práctica, el principio conforme al cual sería mas conveniente establecer el impuesto ?

Se dice algunas veces que todos los ciudadanos deben contribuir igualmente a las cargas públicas. Esta máxima, tomada a la letra, sería evidentemente mala, porque, siendo mui desiguales las fuerzas i las rentas de los particulares, un impuesto insensible para el rico abrumaría al pobre i trastornaría todo el órden de la distribucion de las riquezas. Cuando se dice que todos los ciudadanos deben contribuir igualmente, ha de entenderse que deben contribuir sin distincion, lo que es justo i ademas casi inevitable bajo el imperio de la libertad.

Se dice mas frecuentemente que el impuesto debe ser proporcional; pero ¿a qué? Este es un punto sobre el cual no se está todavía mui de acuerdo i que importa discutir. ¿Debe ser proporcional a la parte que cada uno tome en los servicios sociales? — Se sabe que estos servicios no pueden ser ni incorporados ni apropiados: ¿cómo entónces dividirlos i repartirlos, aun mentalmente? — Limitando estos servicios a los de justicia i policia, se ha dicho que el rico debía pagar mas que el pobre, porque era mas protegido, porque la sociedad le aseguraba mas goces.

Esta máxima, inspirada por la teoría que considera las socie-

dades humanas como simples asociaciones de individuos unidos por un contrato, nos parece tan falsa como la misma teoría. Las sociedades humanas no se forman por contrato sino por un desarrollo fisiológico, bajo el imperio de la autoridad : cada una de ellas constituye una individualidad, un organismo que no se conserva i se desarrolla sino por diversas funciones de que están encargados los individuos. Cada uno de estos, aunque libre, está pues ligado a sus semejantes por una lei superior, i cuando la sociedad lo protege en su persona i en sus bienes no es por él sino por ella misma, a fin de que no se turben las funciones sobre que ella reposa. Si el impuesto debiese ser proporcionado a lo que cada uno reporta de la proteccion de los poderes sociales ¿ cuál sería la parte con que debiesen contribuir los débiles de cuerpo i de espíritu, pobres o ricos, que deben su existencia a esta proteccion? — ¿ No deberían pagar mucho mas que los fuertes, a quienes la proteccion es infinitamente ménos necesaria?

Dejemos pues esta máxima i pasemos a otras. Se ha dicho que siendo el impuesto un sacrificio hecho por el contribuyente, este sacrificio debía ser igual para todos. Pero ¿ cómo medir, ni aun aproximativamente, el sacrificio o la privacion, cosa moral, que como tal se escapa a toda apreciacion i a toda medida? — Impóngase una contribucion igual a un rico avaro i a un hombre liberal de mediana fortuna : el sacrificio será mediocre i casi nulo para este, i enorme para el rico avaro. Esta manera de proporcionar el impuesto no soporta pues el exámen mas que la primera.

Se puede proporcionar la contribucion de cada uno a la parte que posee en los capitales existentes. Esto ha sido con frecuencia propuesto i aplicado algunas veces parcialmente. Pero es claro que un impuesto basado sobre los capitales tendería de una manera directa a desalentar el ahorro i por consiguiente a elevar la tasa del interes, a alterar lo que se puede llamar el estado de distribucion normal bajo el imperio de la libertad. Es sabido con cuanta dificultad i lentitud se forman en el seno de una poblacion los hábitos de prevision i de ahorro que estimulan el trabajo cor-

poral, i que los hábitos de trabajo corporal no propenden necesariamente a la prevision i al ahorro. Desalentar el ahorro por un impuesto sobre el capital, es dar un golpe mas fatal a la produccion que si se repartiase el impuesto sobre los intereses i los salarios. El impuesto sobre el capital exclusivamente no es por tanto el ménos malo.

¿ I si se proporcionase la parte con que cada cual debe contribuir a su parte en las rentas jenerales sin distincion de orijen, gravando indiferentemente los intereses i los salarios ? — Se tendría el de todos los impuestos que ménos alterase el estado de distribucion resultante de la libertad, un impuesto que dejaría desarrollarse los diversos elementos del poder productivo en las mismas relaciones recíprocas que sí no existiese : bajo el punto de vista individual sería irreprochable. Pero bajo el punto de vista económico i social se le objetaría con razon el no oponer ningun obstáculo a la disipacion de los capitales por los pródigos i el no estimular el ahorro; el dejar sin castigo a los que disminuyen i sin recompensa a los que aumentan el poder productivo.

Se evitaría esta crítica proporcionando, si fuese posible, la parte con que cada ciudadano debe contribuir a la suma de sus consumos personales. Esta proporcionalidad de la contribucion a los consumos personales es el mejor principio teórico del impuesto, que debe dejar libremente producir i conservar las riquezas, sin reclamar la parte que menor en la renta de los particulares miéntras estos no consumen, i deducir un tanto de todos los capitales aplicados al consumo, cualquiera que sea su orijen.

No obstante, es de notarse que la aplicacion de este principio traería consigo una modificacion del estado natural de distribucion por la libertad : el impuesto demandaría poco a los ricos ecónomos que se enriquecen i mucho a los ricos pródigos que se empobrecen. Preferible bajo el punto de vista económico al impuesto sobre la renta, el impuesto proporcionado a los consumos respetaría ménos que el primero las leyes de la distribucion, i si estas leyes fuesen la expresion suprema de la justicia sería in-

justo.— Pero sabemos que la distribución por el cambio, aunque habitualmente la mas conforme a la justicia, no debe ser confundida con esta i reposa sobre otro principio. Tiene defectos que hemos reconocido en la primera parte de este trabajo,¹ i si se pudiese atenuarlos por la base del impuesto, el legislador debería tender con todos sus esfuerzos a este fin.

Evidentemente, el impuesto que quita a los particulares una parte de sus rentas respeta absolutamente el sistema de distribución establecido o lo altera, ya en bueno, ya en mal sentido. El impuesto jeneral sobre todas las rentas i proporcional a la parte de cada cual es el único que no altera de modo alguno la distribución de las riquezas : cualquier otro impuesto tiende necesariamente a tomar mas a ciertas rentas que a otras.

Creemos que es bueno corregir si se puede por la repartición de las cargas públicas los vicios del sistema de distribución. Se puede desear que el impuesto pese mas sobre los que consumen mucho que sobre los que consumen ménos ; que en vez de ser exactamente proporcional a los consumos, exima los pequeños i grave los grandes ; que sea progresivo en lugar de ser proporcional.

Todo impuesto puede ser expresado por una relacion aritmética, por una fraccion. Se dice, por ejemplo, « un impuesto de un centésimo o de un quincuajésimo, de 1 o de 2 por ciento, etc. » sea de los consumos, sea de las rentas, i se llama *proporcional* aquel en que la relacion aritmética es una e invariable, cualesquiera que sean las rentas o los consumos del contribuyente : un impuesto de 1 por ciento, por ejemplo, sobre todas las rentas sería un impuesto proporcional. Se dice que el impuesto es *progresivo* cuando la relacion aritmética por la cual puede ser expresado no es la misma para todos los contribuyentes, i es tanto mayor cuanto mas importantes son las rentas o los consumos del contribuyente. Así un impuesto de 1 por ciento sobre los consumos anuales de 3,000 pesos, de 2 por ciento sobre los consumos anuales

¹ Véase *Plutolojia*, lib. II, cap. IX.

de 4,000 pesos, de 3 por ciento sobre los consumos anuales de 5,000 pesos, sería un impuesto progresivo.

El impuesto progresivo ha sido propuesto i defendido por muchos economistas i atacado por otros como atentatorio al derecho de propiedad. Se han objetado ademas contra él algunas dificultades prácticas en su aplicacion, que exige categorías ; particularmente esta, que si se compara la renta del contribuyente colocado mas arriba en una categoría, con la del contribuyente colocado mas abajo en la categoría mas elevada, este resulta, despues de la deduccion del impuesto, poseedor de una renta menor que el primero. Pero esta desigualdad paradójica puede ser reducida hasta el punto de que no tenga sino una mediocre importancia práctica. ¹ Basta pues examinar la objeccion principal dirigida contra el principio de la progresion.

Es cierto que la aplicacion de este principio modifica en provecho de los pobres el orden de distribucion por la libertad i el cambio, i que si la modificacion fuese demasiado profunda podría hacer desaparecer las ventajas que resultan de este modo de distribucion. Si la progresion del impuesto fuese tal que pudiese extinguir o disminuir sensiblemente en la poblacion el deseo de enriquecerse i de adquirir una gran fortuna, daría un golpe funesto i talvez irreparable a la produccion. Pero si la progresion fuese mediocre, compensaría ápenas las muchas ventajas que la distribucion por el cambio asegura a los ciudadanos ricos i no desanimaría a nadie ; no restablecería aun la igualdad de las condiciones en el concurso abierto a ricos i pobres. Así, el impuesto progresivo puede ser útil hasta cierto punto i peligroso mas allá, sin que se pueda decir absolutamente que sea bueno o malo en principio : su resultado depende de la moderacion con que se proceda en su aplicacion, i es tan fácil demostrar que es excelente dentro de ciertos límites, como establecer que sería execrable si se traspasan estos desmesuradamente.

El límite hasta el cual el impuesto progresivo puede ser útil no

¹ Véase Ott, *Tratado de Economía social*, lib. VI, cap. 1, § 125.

puede ser determinado por la teoría ; pero no puede escapar a la atención del práctico ilustrado, porque es fácil percibirlo en la aplicación. El fin del impuesto progresivo no debe ser destruir, sino solo disminuir las ventajas que naturalmente procura a los ricos sobre los pobres la posesión de una gran fortuna. Desde que el impuesto afecte, aun ligeramente, el gusto i si se quiere la pasión de enriquecer i la desalienta, la progresión es ciertamente excesiva : no es útil sino en cuanto no desalienta ningun esfuerzo, es decir, mientras es mediocre. No hai por otra parte ningun motivo, debe observarse, para que esta progresión sea uniforme : podría por el contrario ser conveniente establecer en la práctica diversas progresiones.

La base del impuesto ofrece otro medio de corregir algun tanto los inconvenientes de la distribución por la libertad, cual es la exención de los mas pobres, de los que están reducidos al minimum de consumo o próximos a esta extremidad. En los países en que el pauperismo ha tomado cierto desarrollo i en que los pobres son socorridos por la caridad pública, es soberanamente absurdo multiplicar por el impuesto el número de los miserables, para socorrerlos despues mediante los productos del impuesto. No solo se hacen en este caso a pura pérdida gastos de percepción i de asistencia, sino que se fomenta la apatía en el alma del pobre, se le aparta del hábito tan saludable de no contar mas que con sus propios esfuerzos para mantener su independencia : el impuesto lo desalienta i la asistencia lo humilla. Es siempre útil que las familias reducidas al minimum de consumo estén exentas de impuesto : sería aun útil extender la exención de manera de favorecer los consumos de pequeño lujo, que son verdaderos estímulos al trabajo, al desarrollo del poder productivo bajo todas sus formas.

Hemos reconocido enfin que en las sociedades en vía de acrecentamiento la renta de los propietarios territoriales aumentaba sin trabajo de su parte, con la industria i la población : hemos demostrado igualmente que la existencia de la porción de las rentas territoriales que tenía este oríjen, no entraba por nada en la formación del precio corriente de los productos agrícolas,

de tal suerte que un impuesto basado sobre esta porción de rentas no causaría ningun alza en los precios corrientes. Es pues cierto que, si fuese posible distinguir en la renta territorial la parte que nace del acrecentamiento de la industria i de la poblacion, sería justo i ventajoso gravarla fuertemente. Este impuesto sería justo, porque teniendo esta elevacion de las rentas territoriales una causa en cierto modo pública, sería equitativo el impuesto que atribuyese al público la mayor parte ; i sería ventajoso porque no desalentaría ningun esfuerzo i no quitaría a nadie una parte conocida i determinada de la remuneracion de su trabajo.

Si este impuesto es justo i ventajoso en las sociedades en progreso, no puede tener lugar en las sociedades estacionarias o en decadencia. Por el contrario, donde disminuyen la poblacion i la industria los propietarios territoriales tendrían en cierto modo derecho a una indemnizacion que no podría pagárseles. Pero no es evidentemente en la base del impuesto donde pueden buscarse remedios contra la decadencia, i la investigacion de estos remedios no es lo que aquí debe ocuparnos.

En resumen, cuando estudiamos los principios del impuesto en jeneral i haciendo abstraccion de todas las consideraciones prácticas que provoca su reparticion i su percepcion ; cuando buscamos en cierto modo un ideal económico de contribuciones públicas, hallamos que puede resumirse en las cuatro condiciones siguientes :

1º Un impuesto que tenga por base la suma de los consumos de cada contribuyente ; 2º que los consumos mínimos al ménos estén exentos de impuestos ; 3º que el impuesto sea moderadamente progresivo, de manera que compense un poco las ventajas que la distribucion por el cambio asegura a las personas ricas, sin desalentar no obstante la ambicion económica ; 4º que haya un impuesto especial sobre las rentas territoriales, para compensar las ventajas que la aplicacion de la lei de la renta asegura a los propietarios de tierras en una sociedad creciente.

Vamos luego a estudiar las dificultades considerables, por no decir insuperables, que encuentra en la naturaleza misma de las

cosas la realización de este ideal i los medios de llegar, no a esta realización, sino a un sistema que se aproxime a ella. Vamos ántes a echar una ojeada a los varios impuestos establecidos o propuestos en diversas épocas i que constituyen la renta de los pueblos civilizados.

§ 2. — *De los efectos de diversos impuestos.*

Los lejisladores han hecho jeneralmente mui poco caso de las consideraciones económicas al fijar la base de los impuestos. Algunas veces se han propuesto por fin la igualdad o la desigualdad de las fortunas particulares : otras proteger o gravar ciertas industrias : las mas veces no han consultado mas que las facilidades de la percepcion i los medios de obtener las mas pingües rentas posibles. No hace mucho tiempo que se ha conocido que la sociedad en que la jeneralidad de los ciudadanos era la mas rica, era la que podía dar al tesoro público mayores rentas, i esta verdad elemental no es aun bien comprendida sino por un mui pequeño número de hombres. Existen mui pocos estados, i solo desde poco tiempo, en que los administradores de los caudales públicos no consideren las rentas comunes como una propiedad privada que tratan de extender lo mas posible, i en que el contribuyente no vea en el fisco un enemigo respecto del cual no está sujeto a ninguna obligacion moral i a cuyo alcance se sustrae lo mas que puede. De esta disposicion de los espíritus nacen en casi todos los países dificultades que se oponen al establecimiento de un sistema racional de impuestos. Los que existen han sido casi todos establecidos de prisa bajo la presion de las necesidades públicas, luego modificados por las pasiones i las preocupaciones políticas dominantes, las mas veces sin miras jenerales determinadas.

Cuatro máximas prácticas de alta importancia han sido formuladas tocante a los impuestos por Ad. Smith : si se hace abstraccion de las consideraciones de equidad en la reparticion, se puede

decir que el impuesto ménos malo es aquel que es mas conforme a estas cuatro máximas enteramente administrativas.

« 1º — Que el impuesto sea determinado por la lei, no arbitrario. » — Esta regla es hoy jeneralmente observada i su observancia no es otra cosa que el respeto de la propiedad privada. En efecto, donde el impuesto es arbitrario la propiedad privada es imperfecta, porque está a la merced de los repartidores i de los perceptores, como se vió en Francia bajo el antiguo réjimen con la talla arbitraria,¹ como se ha visto en Turquía, en la India i en todo el Oriente. Si los repartidores i perceptores pueden imponer a tal o cual contribuyente, a su arbitrio, tal o cual parte de la contribucion, gravan naturalmente al que les opone ménos resistencia, al mas pobre, en tanto que puede materialmente pagar; de tal suerte que no pueden formarse por el trabajo fortunas nuevas cuyo espectáculo sería el mas poderoso estímulo a la produccion : desalientan la porcion mas laboriosa de la poblacion i atacan la riqueza en su principio mismo, que es la esperanza. — No hemos señalado esta regla entre las condiciones jenerales de un buen sistema de impuestos, porque suponemos siempre que la existencia de la propiedad privada está plenamente asegurada.

« 2º — Que el impuesto sea tal que el contribuyente no pueda eludirlo. » — Si el contribuyente puede evitar el pago del impuesto, deja rara vez de eludirlo i este es un gran mal : en primer lugar, porque el estado se ve frustrado de una renta que le es menester completar de un modo o de otro; en segundo lugar, porque todos los esfuerzos mentales i corporales que hace el contribuyente para sustraerse al impuesto son otras tantas fuerzas perdidas para la produccion; enfin porque los hábitos de fraude en materia de impuestos, como el contrabando, por ejemplo, pervierten la moral i habitúan poco a poco a las poblaciones al ménosprecio de las leyes.

Se comprende que esta segunda regla, toda de equidad i de

¹ Véase en las obras de Vauban i de Boisguillebert la descripcion de los horribles abusos a que este impuesto daba lugar.

buena fé, es tanto mas imperiosa para el lejislador quanto mas atrasadas moralmente i ménos animadas del espíritu de justicia esten las poblaciones para que dicta sus leyes : podría desatenderla sin inconveniente hasta cierto punto, si se tratase de poblaciones altamente honradas.

« 3º Que el impuesto tome al contribuyente lo ménos posible a mas de lo que reporta al tesoro público. » — Siendo el impuesto una carga establecida sobre los particulares para la utilidad comun, todo lo que no va a servir a la satisfaccion de las necesidades públicas es fuerza perdida i traslacion irregular de propiedad. Se han visto impuestos que ocasionaban gastos de percepcion exajerados : así se decía graciosamente en Francia bajo el antiguo réjimen : « los arrendatarios jenerales son jentes que perciben los impuestos i le dan una parte al rei ; » todo lo que estos arrendatarios ganaban indebidamente agravaba las cargas de los pueblos inútilmente i constituía una expoliacion del contribuyente en provecho del arrendatario jeneral. Entre dos impuestos, que por lo demas presentan ventajas e inconvenientes iguales, el que ocasiona ménos gastos de percepcion es preferible, porque deja disponible para la propiedad privada mayor suma de fuerzas productivas, todo el trabajo de percepcion que exige de ménos que el otro.

No faltan quienes pretendan en este caso que el impuesto cuya percepcion mas cuesta es el mejor, « porque da trabajo a los ajentes encargados de la percepcion. » Pero ¿ quien no vé que este trabajo es pagado por los contribuyentes, miéntras que si estos ajentes, no pudiéndose emplear en la percepcion, aplicasen a la industria su tiempo i su trabajo, serían retribuidos sin que el resto de la poblacion industriosa fuese ménos remunerada ?

Los derechos de aduana que se imponen sobre ciertas mercaderías a su importacion, i de que las mercaderías indijenas homogeneas están exentas, pecan evidentemente contra esta regla ; porque la carga del contribuyente es igual a todo lo que el impuesto añade al precio de venta del objeto gravado, sea este extranjero o indijena, i el tesoro no recibe mas que las sumas perci-

bidas a la importacion : lo demas , arrebatado violentamente al contribuyente, es atribuido gratuitamente a los productores de las mercaderías indijenas.

« 4º Que el impuesto sea reclamado al contribuyente en el momento en que esté mas en disposicion de pagarlo. » — Si todos los contribuyentes tuviesen órden i prevision, esta regla sería casi inútil. Tiene alguna importancia porque la mayor parte de los hombres gastan sus rentas tan luego como las perciben : pagan fácilmente el impuesto que les es reclamado en el momento de esta percepcion i dificilmente el impuesto que les es reclamado ántes o despues.

Examinemos ahora los impuestos mas conocidos i veamos hasta que punto son conformes o contrarios, sea a las cuatro máximas económicas, sea a las cuatro máximas administrativas o prácticas que hemos enunciado. Dejemos a un lado las prestaciones que son mas bien un resto de la distribucion por autoridad que un impuesto propiamente dicho : no pueden justificarse sino por la necesidad, como cuando se trata del servicio de la milicia, o las requisiciones en especie en los casos extremos. Es claro que establecen ademas desigualdades de gravámenes mui vejatorias, i que frecuentemente carecen de esa fijeza que mas contribuye a hacer soportables los peores impuestos. Si la fijeza puede ser obtenida en tiempo de paz respecto de la mas gravosa de las prestaciones que es el servicio militar, ¿ cómo obtenerla cuando se trata de requisiciones accidentales, alojamiento de tropa, etc. ?

Vengamos a los otros impuestos : los hai directos e indirectos. Los primeros son los que afectan personalmente al contribuyente considerado bajo ciertos respectos i constituido nominativamente deudor al tesoro público de una suma determinada : los segundos recaen sobre una mercadería designada cuyo precio de costo elevan, cualquiera que sea el poseedor o el consumidor. Así las contribuciones territorial, personal, de mueblajes, de puertas i ventanas i de patentes en Francia, las tasas o cuotas (*taxes*) propiamente dichas en Inglaterra, las dos contribuciones territoriales i la de patentes en Chile, son impuestos directos : los derechos de aduana i

de sello, los de sisa o de consumo son impuestos indirectos. Cuando se consideran en jeneral estas dos especies de impuestos se observa que la percepcion de los primeros es ménos costosa, que es mas fácil hacerlos inevitables i que aseguran mejor al tesoro público todo el monto del sacrificio hecho por el contribuyente; miéntras que los segundos, reclamados al contribuyente en el momento preciso que el mismo elije, se recaudan con ménos descontentos i mas facilidad. La percepcion de los impuestos indirectos cuesta ademas habitualmente mas caro; el contrabando i el fraude saben eludir su pago, i como varían con el consumo de las mercaderías sobre que recaen, no ofrecen nunca al tesoro recursos ciertos.

Se distinguen entre los impuestos directos los de cuota i los de reparticion. El impuesto de reparticion es verdaderamente *impuesto* i semejante en todo a los que un conquistador levanta sobre un país conquistado: exige de los contribuyentes una suma determinada, que es repartida entre las diversas fracciones del territorio. Tales son el impuesto territorial en Francia i el establecido en Chile para reemplazar el diezmo. Estos impuestos, que pueden ser mas o ménos equitativamente repartidos, demandan una suma fija, cualquiera que sea la renta del contribuyente, i aseguran por consiguiente al tesoro una entrada fija. Los impuestos de cuota participan mas de la naturaleza de los impuestos indirectos i no demandan al contribuyente, cualquiera que sea, mas que un tanto por ciento de su renta o de su capital o de tal o cual especie, sea de capitales, sea de rentas. El mas notable de estos impuestos es el de la renta (*income tax*) en Inglaterra.

Los impuestos de reparticion han sido establecidos para hacer imposible el fraude del contribuyente; pero al establecerlos los legisladores han querido seguramente que fuesen repartidos tan equitativamente cuanto fuese posible entre todos los particulares en proporcion de la renta de cada uno. Se han hecho con este fin inmensos trabajos en Francia para apreciar exactamente la renta territorial de cada provincia, de cada departamento, de cada distrito i en fin de cada contribuyente; pero los resultados obtenidos

no pueden dar ninguna idea de la verdad. En jeneral, la reparticion entre las provincias, fundada mas o ménos sobre la de las antiguas tallas, ha sido hecha o modificada a vista de ojo, sin principios fijos, segun el mayor o menor favor que tal o cual localidad encontraba entre los repartidores : la misma crítica puede hacerse justamente a la reparticion hecha despues entre los departamentos i los distritos.

En este último término de la reparticion se ha hecho un esfuerzo para acercarse a la verdad : se han clasificado las tierras, tomado tipos, fijado la renta proporcional de cada tipo, i de este modo el impuesto ha sido naturalmente repartido entre las tierras en razon de la parte con que cada una, así clasificada, concurría a la formacion de la renta total del distrito. Pero por supuesto cada contribuyente se ha esforzado lo mas que ha podido por eximir a su tierra del impuesto i hacerlo pesar sobre la de su vecino, de tal suerte que, a pesar de todas las precauciones que se han tomado, la reparticion ha llevado el sello de las influencias dominantes en el momento en que ha sido hecha en cada localidad.

Se puede concluir de este ejemplo i de algunos otros que el impuesto de reparticion, considerado como impuesto sobre las rentas, no puede ser, ni con mucha imperfeccion, repartido equitativamente. Ademas, suponiendo que en un principio fuese así repartido, las rentas son variables i la reparticion no puede seguir las en sus variaciones : tal tierra de tercera clase, por ejemplo, pasa a la primera, sea por una modificacion del arte agrícola, sea por la abertura de nuevas salidas, sea por mejoramientos territoriales i continúa sin embargo pagando el mismo impuesto : tal departamento cuya renta territorial estaba con la de otro en la relacion de 2 a 3 en el momento de la reparticion, ve despues reemplazada esta relacion por la de 2 a 5, o de 2 a 8, mientras que el impuesto sigue siempre fundado sobre la relacion primitiva de 2 a 3.

El impuesto de cuota presenta dificultades de avalúo que se renuevan cada año i mantienen entre los contribuyentes i los agentes del fisco una lucha sorda o patente que trae siempre nume-

rosos inconvenientes, aparte de la incertidumbre que hai en el avalúo de las rentas, i de las variaciones consiguientes del producto del impuesto. Los impuestos de esta especie, cualesquiera que sean sus defectos, son por lo demas generalmente mejor proporcionados a las rentas que los impuestos de reparticion. Pero es sabido que esta exacta proporcionalidad del impuesto a la renta, sobre todo cuando se trata de un impuesto sobre una clase de rentas solamente, no es ni con mucho tan importante como se cree vulgarmente.

Consideremos ahora los impuestos, no ya por clases i como directos e indirectos, de reparticion o de cuota, sino uno a uno, individualmente, i veamos hasta qué punto se alejan de los principios i máximas anteriormente enunciados. Sabemos ya que todos son deducidos de las rentas de los contribuyentes, de manera de mantener o de modificar, sea en bueno, sea en mal sentido, la distribucion primitiva establecida por la lei del cambio.

1º Contribucion personal o capitacion.— Este impuesto es igual para todas las rentas : por consiguiente toma sobre cada renta una cuota tanto mayor cuanto menor es la renta. Sea un impuesto de 1 § 50 c. : percibido sobre una renta de § 300, es $1/2$ por ciento; sobre una renta de § 30,000, es $1/2$ por 10,000. Este impuesto es pues progresivo en perjuicio del pobre i tiende a agravar en su daño los inconvenientes de la distribucion por el cambio. Ademas, no puede obtenerse por este impuesto mas que una pequeña suma, porque no podría elevarse sin exceder materialmente a las facultades de la inmensa mayoría de los contribuyentes.

2º Contribucion de mueblajes.— Es percibida en razon del valor locativo de la habitacion, o mas exactamente en razon de los gastos de habitacion de cada contribuyente. Los gastos de habitacion no forman sino una parte de los consumos de cada familia, i por consiguiente este impuesto no afecta sino una porcion de los consumos. Con todo, esta porcion está jeneralmente en proporcion con la totalidad de los consumos, de tal suerte que la contribucion de mueblajes es uno de los impuestos mas equitativos. Su base

i su reparticion, particularmente en los distritos rurales, presentan numerosas dificultades; pero es fácil obviarlas si se considera el impuesto como establecido sobre una sola clase de consumos pero para afectar tambien los demas. Asi, el habitante de una quinta sin ningun valor locativo pagará en razon del interes que debe producir el capital invertido en su construccion. En la habitacion del arrendatario, del industrial, del propietario-cultivador deben ser exoneradas del impuesto las construccionen destinadas a la explotacion.

Cuando este impuesto es de reparticion, como en Francia, se ve que ciertas localidades pagan cuatro i cinco veces mas que otras, lo que es un abuso grave i sin compensacion. El principio de la cuota sería aplicable i preferible. Si se quisiese elevar esta contribucion de manera que llegase a ser un impuesto de renta, tendría el inconveniente de reducir los gastos de habitacion en provecho de los demas consumos, lo que introduciría en las costumbres un cambio deplorable para la salud pública i mui probablemente por tanto para la produccion.

3º Impuesto de puertas i ventanas.— Se puede objetar a este impuesto que haga costoso el consumo que de todos es el mas inocente i tal vez el mejor bajo el punto de vista de los hábitos de limpieza i de salubridad, el consumo del aire i de la luz. En los países en que este impuesto existe, se podría suprimirlo útilmente, i compensar su producto, sea sobre la contribucion de muebles, sea sobre la contribucion territorial.

4º Contribucion territorial.— Es deducida directamente de la renta de las tierras. Acabamos de indicar las dificultades que presenta su reparticion i las mudanzas de propiedad que ocasiona. Como impuesto sobre la renta, se puede objetarle el ser parcial i no proporcionarse en manera alguna a los consumos. No obstante, este impuesto presenta grandes ventajas, de cualquier manera que haya sido repartido primitivamente, cuando es fijo: en primer lugar se le considera con razon como una deduccion de la renta de la tierra, i como esta se estima por la renta neta que produce, en las transmisiones de propiedad de que es objeto, deja de ser

luego el impuesto una carga personal i pasa a ser un verdadero impuesto sobre la renta : en segundo lugar, procura al fisco una renta cierta, de fácil i poco costosa percepcion i que es imposible al contribuyente no pagar.

Recordemos aquí un impuesto de los tiempos primitivos, hoy casi en todas partes abandonado, el diezmo. El diezmo deducía la décima parte de los productos brutos de la agricultura : pesaba por consiguiente sobre una sola industria cuyas rentas gravaba de un modo mui arbitrario. En efecto, la relacion entre el producto bruto i el producto neto del suelo es mui variable, segun la fertilidad natural de la tierra i el sistema de cultivo que le es aplicado, i el diezmo impone en cierto modo una multa, i una multa enorme, al cultivo mas intelijente, al que empleando mas capitales saca de la tierra el producto bruto mas considerable. Además la percepcion de este impuesto exige cierta inquisicion i provoca el fraude en el mas alto grado. El diezmo tenía en fin el inconveniente grave ¹ de elevar el precio corriente de los productos agrícolas i por consiguiente de las subsistencias ; agravaba así las dificultades de la clase de los contribuyentes mas numerosa i mas pobre. Su abolicion ha sido un beneficio, particularmente cuando ha sido reemplazado por un impuesto fijo sobre la renta territorial.

5º Impuesto sobre las trasmisiones de propiedad. — La trasmision de los capitales, particularmente de los inmuebles, sea a título gratuito, sea a título oneroso, está gravada en diversos países con un impuesto bastante elevado. En Francia, este impuesto es de tanto por ciento i la administracion del registro público está encargada de percibirlo. En Inglaterra i en otras partes este impuesto toma la forma de un derecho de sello, i el legislador decreta que los documentos que contengan trasmision de propiedad se otorguen en papel sellado, de tal o cual clase segun su importancia. Este último modo de percepcion, mas cómodo i ménos costoso que el primero, es mas imperfecto, en cuanto que grava igualmente trasmisiones de propiedad de desigual importancia.

¹ Véase *Plutolojia*, lib. 2, cap. 12, § 2.

En realidad no existe ningun motivo razonable para gravar la trasmision de las propiedades, sea a título gratuito, sea a título oneroso, pues que esta trasmision no trae consigo consumo, i que la importancia de las propiedades transferidas no tiene ninguna relacion necesaria con las rentas de los que las trasfieren. Este impuesto es pues irracional e injusto : puede ademas dar lugar al fraude i por causa del fraude a procesos, con gran detrimento de la percepcion ; su pago es reclamado con frecuencia en el momento en que el contribuyente tiene ménos fondos disponibles, porque el accidente que da lugar a la percepcion sobreviene de improviso. ¡ Cuántas deudas contraídas para pagar derechos de sucesion han sido el principio de la ruina de muchas familias !

La trasmision de las propiedades, sea a título oneroso, sea a título gratuito, no causa ninguna disminucion de las fuerzas productivas ; léjos de esto, muchas veces la trasmision a título oneroso por la compra-venta aumenta estas fuerzas haciendo pasar las tierras a manos de los que están mas en aptitud de hacerlas valer. Es pues de desearse en todo caso la supresion del impuesto sobre las trasmisiones de propiedad. Su producto podría ser reemplazado en los países en que existe por la disminucion del número de grados de parentesco que dan derecho a suceder *ab intestato* i por un acrecentamiento del impuesto territorial. ¿Qué es en efecto el impuesto sobre las trasmisiones de inmuebles sino un impuesto sobre la propiedad territorial, mal repartido i de costosa percepcion ?

6º Rejistro público i sello.— Los documentos en que los ciudadanos otorgan contratos de crédito, de sociedad, de mandato i de trabajo son jeneralmente útiles a la produccion. Es pues un contrasentido económico gravarlos. Se puede decir otro tanto de los documentos o escritos a que dan lugar los litijios judiciales : si los impuestos que los gravan no estuviesen aceptados i en cierto modo consagrados por la costumbre, asombraría hoi que se osase proponerlos. Se puede decir otro tanto de los impuestos sobre los trasportes de las personas, de las mercaderías o de las cartas. La economía política no reprueba ménos los que se han establecido

sobre las comunicaciones del pensamiento entre los hombres, como los derechos de sello sobre los diarios, sobre los panfletos i sobre todo sobre el papel. Los impuestos de sello no se sostienen sino porque su percepcion es fácil i poco costosa, como que en efecto es su solo mérito.

7º Derechos de consumo.— Bajo este epígrafe se comprenden una multitud de impuestos, los unos percibidos sobre las mercaderías importadas de afuera bajo el nombre de *derechos de aduana*, los otros sobre las mercaderías producidas i consumidas adentro : designaremos estos con el nombre de *derechos de sisa*.

Los unos i los otros parecen conformes al principio que hemos sentado, en cuanto que recaen sobre los consumos i se miden por ellos : con todo, ninguno de ellos recae sobre el *conjunto* de los consumos, sino solo sobre el de tal o cual objeto determinado, i esto basta para que se aparte considerablemente del principio. En efecto, hai pocos o no hai casi objetos de consumo habitual para todos los contribuyentes, i pör consiguiente los que no hacen uso del objeto gravado se hallan exentos del impuesto : no hai ademas para nadie proporcionalidad entre el consumo de un objeto determinado i su consumo jeneral, de tal suerte que los derechos de aduana i de sisa se reparten con una desigualdad extrema i mui caprichosa. Tomemos por ejemplo un derecho sobre el café. Todos los que no toman café estan exentos del impuesto i los que lo toman pagan el impuesto en razon del café que consumen : ahora bien, no hai ninguna proporcion entre su consumo de café i su consumo jeneral : el pobre que toma café toma tanto como el rico i paga el mismo impuesto : de aquí iniquidades de reparticion exactamente semejantes a las que presenta la capitacion. Este vicio del impuesto de consumo se encuentra en los impuestos sobre el azúcar, sobre los vinos i licores, sobre el té, etc., lo mismo que en el impuesto sobre el café.

Estos impuestos han sido establecidos en todas partes porque en ciertos casos, como cuando se trata de mercaderías importadas, son de una percepcion fácil i no son reclamados al contribuyente sino en el momento en que está mas en disposicion de

pagarlos i se confunden a menudo a sus ojos con el precio de la mercadería. Sus inconvenientes, ademas del que hemos señalado anteriormente, son su costosa percepcion, las facilidades que ofrecen al contrabando i las medidas vejatorias a que los ajentes del fisco se ven obligados a recurrir para combatirlo. Estos inconvenientes prácticos restrinjen singularmente el campo en que estos impuestos pueden ser establecidos i nó permiten hacerlos mas equitativos jeneralizándolos.

En efecto, se comprende que si todos los objetos de consumo pudiesen ser gravados en 3 o 4 por ciento de su valor, por ejemplo, el impuesto sería casi equitativo, pues que no habría ya desigualdad mui sensible. Pero, por una parte, siendo el valor cosa variable i sujeta a contestacion, el lejislador há preferido jeneralmente establecer el impuesto sobre las cantidades consumidas i exigir tanto por hectólitro de vino, sea este de primera o de última clase, lo que constituye una agravacion de desigualdad : por otra parte, los impuestos establecidos sobre objetos cuyo consumo habitual es bastante reducido, exigirían gastos de percepcion que su producto no cubriría siempre, o no darían nunca al estado sino una renta mediocre. Ahora bien, los objetos consumidos por los ricos exclusivamente son en pequeña cantidad : son ademas respecto a su valor de poco volúmen, de manera que el contrabando sería mui fácil si fuesen gravados.

Cuando por casualidad es posible gravar los consumos de gran lujo sin encontrar estos inconvenientes, el lejislador no debe dejar de hacerlo. Así en Inglaterra el impuesto sobre los sirvientes, sobre los carruajes, sobre los escudos de nobleza i otros, son impuestos excelentes aunque de un producto mediocre.

De este conjunto de hechos necesarios i que nacen de la naturaleza misma de las cosas ha resultado que casi en todo país los impuestos de consumo han sido establecidos en jeneral sobre los objetos de mui pequeño lujo, sobre los que las familias comienzan a consumir desde que salen de la miseria, al paso que se han declarado exentos juntamente los objetos de primera necesidad, por sentimiento de equidad, i los objetos de gran lujo, porque habrían exi-

jido excesivos gastos de percepcion, ocasionado demasiado contrabando i producido en suma mui poca renta. Los impuestos así establecidos gravitan con todo su peso sobre los consumos de la clase media que tiende a salir de la pobreza i que toca a la mediocridad; sobre los pequeños empresarios i los mejores obreros que constituyen el grueso del ejército industrial. Estos impuestos agravan' ademas los vicios de la distribucion por el cambio i su existencia no puede ser justificada sino por la necesidad, por la imposibilidad de sustituirles impuestos mas conformes a la equidad i de una posible aplicacion.

Hai muchos modos de percibir los impuestos de consumo i estas formas diversas de percepcion son el objeto de un ramo de estudios especiales importante e interesante en todo país, pero que no se comprende en nuestro asunto. Así un derecho de aduana puede ser establecido sobre tal o cual mercadería importada, segun su valor o segun su cantidad; i, en el primer caso, se puede averiguar su valor real por los precios corrientes del día, o su precio de costo por las facturas i cuentas de gastos, o establecer una tarifa fija, modificada de tiempo en tiempo, pero con lentitud. Este último modo es preferible, porque causa ménos embrazos al comercio i deja ménos lugar a la arbitrariedad de los perceptores que los otros dos.

En materia de sisa, hai derechos percibidos o al ménos hechos constar sobre el fabricante, como los impuestos sobre los azúcares indíjenas i refinados, sobre las cerbezas, etc., en Francia; impuestos percibidos en el momento del trasporte de las mercaderías, como el derecho de circulacion sobre los vinos i aguardientes; otros a la entrada en ciertas localidades, como los derechos de puerta; otros en el momento del consumo en poder de los vendedores al menudeo, i cada uno de estos modos de percepcion trae consigo mas o ménos formalidades i vejámenes para los contribuyentes. Algunas veces se sustituye a la percepcion directa un abono, contrato por el cual el vendedor al menudeo, obligado al impuesto, lo redime pagando una suma fija convenida entre él i los agentes del fisco. Es evidente que si se pudiese jeneralizar el principio del

abono i convertir una parte del impuesto sobre los vinos, tal como existe en Francia, en impuesto territorial sobre las viñas, se ahorraría al contribuyente una parte considerable de los gastos de percepcion, al mismo tiempo que se aseguraría al estado una renta mas fija.

El monopolio es empleado útilmente para simplificar la percepcion del impuesto del tabaco en Francia i en algunos otros países. — Trae consigo inconvenientes muchos i coarta la libertad de la agricultura igualmente que la del comercio. No obstante, es talvez preferible a todo otro réjimen i si el impuesto mismo es desigual, como todos los que recaen sobre un objeto de consumo, presenta al ménos la ventaja de que restrinjiendo un poco el uso del tabaco no daña a la salud del contribuyente, i no impide en manera alguna el desarrollo del poder productivo.

No hablamos sino por via de mencion de los derechos percibidos a la exportacion de los productos de un país. Estos impuestos gravan al consumidor extranjero, i al productor indígena solo por la reduccion que ocasionan en sus salidas.

8º Impuesto parcial sobre la renta. — El impuesto de patentes, tal cual existe en Francia i en algunos otros países, es un impuesto establecido sobre ciertas rentas, las de los comerciantes i de los manufactureros, con exclusion de los demas ciudadanos. Por mas precauciones que tome el lejislador i por complicadas que sean las clasificaciones i las formalidades que establezca, este impuesto es necesariamente mui desigual i poco proporcionado a las rentas reales de los contribuyentes. Las desigualdades aumentan i llegan a ser mas chocantes cuando se le convierte en impuesto de reparticion, como en Francia, i el tesoro está mas expuesto al fraude cuando las patentes son un impuesto de cuota. Hai ademas siempre algo de extraño en un impuesto establecido sobre ciertas clases de rentas con exencion de las otras.

9º Impuestos jenerales sobre la renta. — En diversos tiempos i países se ha recurrido a impuestos jenerales sobre las rentas, cualesquiera que fuesen su naturaleza i su oríjen. Hemos ya señalado el inconveniente teórico de los impuestos de esta especie :

en la práctica presentan otros. En primer lugar, la dificultad de averiguar la renta de cada contribuyente i la resistencia mayor o menor que opone a esta averiguacion, cuando las rentas son variables, como en la industria, en el comercio i en la industria agrícola, o cuando el contribuyente tiene deudas. Estos inconvenientes i dificultades aumentan a medida que el impuesto grava rentas menores, i sí debiese afectar aun las mas pequeñas, las de los obreros, por ejemplo, podría suceder que los agentes del fisco se estrellasen contra imposibilidades materiales.— Por esto es que las pequeñas rentas han sido en todas partes eximidas de los impuestos jenerales de esta especie. Sea el impuesto de reparticion o de cuota, su base i su percepcion presentan siempre inconvenientes graves i mui serias dificultades. ¹

§ 3. — *Cuál es el mejor sistema de impuestos.*

Resulta claramente del rápido exámen que acabamos de hacer que ninguno de los impuestos existentes o conocidos se conforma completamente a todas las reglas que hemos enunciado i que la mayor parte se conforma apénas a una o dos de las reglas prácticas. No es ménos evidente que todos estos impuestos, léjos de atenuar i de corregir los vicios naturales de la distribucion de las riquezas por la libertad, tienden a agravarlos, pesando proporcionalmente mas sobre el pobre que sobre el rico. I lo que hai de mas triste es que no se puede imputar esta tendencia ni a la fantasía, ni al capricho de los lejisladores : resulta de la naturaleza misma de las cosas i, por lo que a nosotros toca, no vemos ningun medio de hacerla desaparecer.

No vemos tampoco cómo pudiera establecerse un sistema de impuestos que mereciese ser llamado bueno, porque todos son

¹ Véase la *Historia de los impuestos jenerales sobre la propiedad i la renta*, por M. de Parien, la mas vasta recopilacion de hechos de i estudios prácticos que exista sobre esta materia.

mas o ménos malos i no pueden satisfacer la intelijencia del economista. Este es un motivo poderoso para restringir lo mas posible las atribuciones i los servicios que el impuesto retribuye, i para no esperar de ellos el remedio de los inconvenientes de la libertad. ¿Cómo corregir estos inconvenientes por la extension de los servicios del gobierno i por el acrecentamiento del impuesto, cuando todo impuesto viene a aumentar su gravedad?

Los sistemas de impuestos actualmente en vigor recaen casi indiferentemente sobre las rentas i los consumos. Pero los contribuyentes están habituados a esto, i cada cual ha considerado el impuesto al determinar las condiciones del arreglo de su existencia. Así es como las desigualdades introducidas primitivamente por los impuestos se han nivelado poco a poco por la lei de compensacion que hemos expuesto en la primera parte de esta obra. ¹ Una reforma, aun útil i bien concebida, turba temporalmente estos arreglos: i por esto el lejislador no debe proceder a ella sino con lentitud i mucha prudencia, pero con firmeza i sin vacilacion llegado el caso, como cuando un impuesto puede ser reemplazado por otro ménos perjudicial al poder productivo, de percepcion mas simple, ménos costosa i mas fácil. La firmeza i la resolucion son mui necesarias entónces, porque la reforma fiscal, mejor concebida i mas seriamente estudiada, contraría siempre algunos intereses privados i provoca inevitablemente resistencias.

Por lo demas, la bondad de un impuesto depende algunas veces mucho del modo como lo acoje la opinion. Así el mismo impuesto tiene completamente otro carácter cuando es percibido en provecho de un conquistador o de un déspota, que cuando es percibido e invertido en conformidad con los deseos de los contribuyentes: tal impuesto, soportable en una sociedad ilustrada, no suscita ninguna resistencia en una sociedad ignorante i esclavizada, miéntras que tal otro, aceptado fácilmente por la primera, no sería tolerado por la segunda.

¹ *Plutolojia*; lib. 2, cap. 12, § 2 i 3.

No hai pues sistema de impuestos que pueda recomendarse absolutamente en todo caso, i sobre todo que deba sustituirse bruscamente a un sistema desde mucho tiempo establecido. Esto no obstante, hai un ideal hácia el que la ciencia aconseja marchar siempre que se puede i cuyos razgos hemos tratado de indicar.

Conforme a este sistema, puede decirse que hai dos contribuciones principales, a saber : el impuesto territorial sobre la renta de la tierra i un impuesto jeneral sobre las rentas de todo otro jénero ; a que pueden agregarse algunos impuestos suntuarios, como sobre el tabaco, los naipes, los sirvientes, etc.

Hemos estudiado anteriormente los singulares caracteres que presenta el impuesto territorial establecido sobre el producto neto o renta de la tierra. Se sabe que no aumenta en nada los gastos de produccion i por tanto el precio corriente de los productos agrícolas i que no disminuye, al cabo de algun tiempo, las rentas de nadie : por consiguiente no es en manera alguna desfavorable a la produccion industrial. Es al mismo tiempo el impuesto que puede dar un producto mas fijo, que deja ménos lugar al contrabando i cuya recaudacion cuesta ménos.

Pero para reunir todas estas ventajas es menester que la base de este impuesto sea antigua, cuasi fija, i que las fuerzas productivas del país i su produccion no disminuyan. Porque cuando se le establece quita algo del capital i de la renta de los propietarios territoriales, i cada nueva agravacion produce el mismo efecto : si la poblacion de la sociedad o su poder productivo disminuyesen, el impuesto, fácil de soportar ántes de la disminucion, podría exceder a la renta neta del suelo i hacer cesar el cultivo de ciertas tierras. En este caso su resultado sería elevar los gastos de produccion i por tanto el precio corriente de los productos agrícolas.

No hai pues inconveniente grave para que este impuesto sea de reparticion i casi inmóvil, e importa que no grave nunca hasta en mas de cierta cuota la renta neta del propietario, de manera que, aun en el caso de una o muchas malas cosechas, no la absorba toda. Pero las dificultades reales comienzan cuando se trata de tocar

este impuesto para modificarlo, cosa indispensable cuando la sociedad misma se modifica.

Cuando la poblacion i la riqueza aumentan, es casi imposible que los gastos a que se provee mediante el impuesto no aumenten igualmente. Es menester pues que el impuesto siga los progresos jenerales, i esto es tanto mas natural respecto al impuesto territorial, cuanto que los progresos de la sociedad tienen por consecuencia necesaria el aumento de la renta de los propietarios de tierras. Con todo, en la práctica oponen dos dificultades formidables las desigualdades de progreso i la confusion que se opera entre la renta propiamente dicha i el interes de los capitales invertidos en mejoramientos territoriales.

Los progresos jenerales de una sociedad no son siempre fáciles de hacer constar: sin embargo, no se escapan nunca completamente a una estadística hecha con cuidado. Pero no son iguales en todas las partes de un grande imperio, i sería tan injusto como impolítico dejar subsistir una antigua reparticion de impuesto largo tiempo despues que han dejado de ser exactos los avalúos sobre que fué primitivamente establecida. Sería menester que el impuesto territorial, retocado periódicamente, cada quince o veinte años, por ejemplo, aumentase en las localidades en que la poblacion i la industria han aumentado, permaneciese estacionario donde la poblacion i la industria no han variado i disminuyese en las localidades en decadencia. Sería tambien menester que el mismo trabajo de modificacion se practicase respecto de la reparticion del impuesto entre las diversas tierras.

Estas modificaciones periódicas del impuesto territorial exigen una estadística sabia i segura, al mismo tiempo que el asentimiento de la opinion i un fuerte espíritu de justicia que impida que la operacion sea falseada por la brusca i ciega resistencia de los intereses individuales. En los países en que las costumbres públicas son atrasadas, las modificaciones del impuesto territorial no pueden aproximarse a la equidad sino por acaso, porque necesariamente se hacen a tiento i hasta cierto punto por autoridad. Es tambien necesario que la administracion sea ayu-

dada en sus esfuerzos por la opinion pública, para vencer la segunda dificultad que presenta un acrecentamiento del impuesto territorial, que consiste en distinguir la renta propiamente dicha del interes de los mejoramientos territoriales.

Para darse exacta cuenta de esta dificultad es preciso tener presente de qué manera se forman las rentas territoriales. Un acrecentamiento de poblacion eleva un momento el precio de los productos agrícolas : la renta de las tierras que daban anteriormente un producto neto se eleva i forma un acrecentamiento de materia imponible. Pero simultaneamente los propietarios de tierras de calidad inferior, productivas o no de renta, reconocen que les sería ventajoso invertir capitales en mejoramientos territoriales, i hacen en efecto estos mejoramientos, cuyo resultado es aumentar la suma de los productos, hacer bajar su precio i reducir la renta, con gran ventaja para la comunidad. Un sistema de reparticion de impuesto que desalentase los mejoramientos así efectuados sería funesto en el mas alto grado al desarrollo del poder productivo. — Ahora bien, ¿ cómo distinguir el interes de estos mejoramientos de la renta propiamente dicha ?

En la práctica i en los países de arriendo la dificultad no es mucha cuando se ha vencido la primera, que es el avalúo de la renta comprobada por el cánon de los arriendos. Basta permitir al propietario probar que en el periodo de modificacion, es decir, durante quince o veinte años, ha hecho mejoramientos territoriales, i eximir de impuesto todo acrecentamiento de renta que no exceda al interes de los capitales empleados en mejoramientos, avaluándose este interes por la tasa corriente de los préstamos hipotecarios. En el segundo periodo los mejoramientos hechos durante el periodo precedente podrían ser considerados como incorporados en una mitad al suelo, i como enteramente incorporados en el tercer periodo.— Faltaría definir en qué consisten, cosa fácil en los países de arriendo.

Pero en los países en que el propietario cultiva por sí mismo o a medias con sus colonos las dificultades serían inmensas i, puede decirse, casi invencibles, porque si es posible comprobar en

rigor que el propietario ha invertido en la tierra tal o cual suma de capitales anteriormente existentes, ¿ cómo comprobar que ha o no invertido en mejoramientos territoriales una suma de su trabajo personal? — No se podría sino mediante descripciones locales i detalladas del estado i del sistema de cultivo de cada tierra en el momento de cada reforma del impuesto, i previas informaciones i testificaciones, medios todos que no pueden dar buenos resultados sino con una instruccion jeneral i costumbres públicas bastante adelantadas.

Aumentándose el impuesto territorial con las condiciones que acabamos de indicar, puede dar lugar a dos objeciones de principio. 1º Se puede decir que gravando mas las localidades en que la poblacion i la industria están en progreso, se las castiga en cierto modo por su actividad i se las desalienta. A esto es fácil responder que el impuesto no es un castigo, sino una contribucion en que la parte de cada uno debe ser tanto mayor cuanto mayor es su riqueza, i por lejítima que esta sea. Se sabe ademas que la renta de los propietarios territoriales se eleva tanto mas, independientemente de todo trabajo o esfuerzo de su parte, cuanto la poblacion i la industria mas aumentan. El acrecentamiento del impuesto no desanimaría la produccion sino en cuanto fuese excesivo, i sería siempre atenuado por el principio de la exencion otorgada a los mejoramientos territoriales.

2º Se puede hacer una objecion mas grave contra la confusion, al cabo de cierto tiempo, de los capitales empleados en mejoramientos territoriales con el fundo primitivo. Con todo, no nos parece que esta confusion, al fin de un periodo de treinta o cuarenta años o mas, pueda en ningun caso desanimar la industria agrícola o frustrar lejítimas esperanzas. Se sabe que al fin de cierto tiempo los capitales colocados temporalmente i a fondo perdido no producen un interes sensiblemente mayor que los colocados a perpetuidad, porque las eventualidades mui distantes de la hora presente no ejercen sobre la imaginacion de los hombres sino una influencia mediocre o nula.

El impuesto territorial antiguo i aumentado mui prudentemente con la poblacion i la riqueza jeneral, no disminuyendo la renta de nadie, o, en otros términos, no privando a nadie de la remuneracion de un trabajo necesario, deja libres las rentas de los propietarios territoriales, quienes, despues del pago de este impuesto, quedan en la misma condicion que todos los demas i sujetos como ellos a un impuesto jeneral sobre las rentas.

Este presenta dificultades aun mayores que el impuesto territorial i la principales su impopularidad, aun en los países libres. Ningun impuesto en efecto tiene un carácter mas directo i mas personal, ninguno afecta como este al contribuyente en lo que tiene de mas íntimo i va a buscar en cierto modo sus medios de existencia. El impuesto sobre la renta, ademas, abre siempre un vasto campo al fraude, de tal suerte que no puede existir de una manera tolerable sino en los países en que las costumbres públicas están mui adelantadas. Por otra parte, si afecta todas las rentas, la percepcion se hace costosa i casi imposible, i si no afecta mas que una parte, las rentas mas elevadas, es difícil obtener por él una fuerte suma, no solo porque se correría el riego de desalentar la ambicion económica, sino tambien porque se ofrecería al fraude del contribuyente una prima demasiado fuerte.

No conviene que el impuesto jeneral sobre las rentas sea un impuesto de reparticion, como la antigua talla francesa, porque en este caso se haría necesariamente arbitrario, i, como bajo el antiguo réjimen, podrían los poderosos hacerlo pesar sobre los débiles, i absorberse así los ahorros de los pobres a medida que se forman; abuso tan perjudicial al poder productivo como contrario a la justicia. Ademas, siendo las rentas de los particulares esencialmente variables, conviene que el impuesto siga lo mas posible sus variaciones, aumente i disminuya con ellas i sea en una palabra un impuesto de cuota.

La exencion de las rentas ínfimas es conveniente i necesaria: puede estenderse, por ejemplo, a todas las rentas inferiores a 200 \$, dejando sin embargo a los exentos la facultad de venir

a hacer una declaracion i de imponerse ellos mismos, por el motivo de que el que no contribuye a las cargas públicas no puede ser considerado como un ciudadano completo.

Aparte de esto, la base i la percepcion del impuesto deberían ser establecidas casi como lo están en Inglaterra, a pesar de las críticas de que han sido objeto en este país. La declaracion del contribuyente, apoyada en ciertos casos por piezas justificativas, formaría la base del impuesto : esta declaracion podría luego ser criticada i verificada por los agentes : tribunales particulares decidirían las diferencias que se elevasen entre estos agentes i los contribuyentes : las falsas declaraciones serían severamente castigadas.

Las rentas que el contribuyente tiene por tierras o casas arrendadas, por obligaciones contra el estado, por fondos puestos a interes, por funciones públicas i aun por ciertos empleos particulares, son fáciles de hacer constar. No hai dificultades serías sino para las ganancias de comercio i de industria, para los proventos que dan ciertas profesiones, las de abogado i de médico, por ejemplo, i para el producto neto de las tierras que el propietario cultiva por sí mismo o a medias con sus colonos. Sin embargo, aun en estos casos la administracion pública puede llegar a un conocimiento bastante aproximativo de la verdad cuando la opinion es favorable al impuesto i cuando el contribuyente, por rehacio que sea, lo es contra su conciencia. Pero no se puede contar con estas disposiciones ni en un pueblo mui gravado, ni sobre todo en un pueblo en que el gobierno no goza en un alto grado de la estimacion pública.

Se ha ajitado mucho en Inglaterra la cuestion de saber si las rentas casuales i vitalicias, tales como honorarios de médico o de abogado, sueldos de funcionarios i ganancias de comercio, debían ser igualmente gravadas que las demas rentas por arriendos, dinero a interes, etc., i se ha admitido jeneralmente que las rentas eventuales i vitalicias debían ser ménos gravadas. Parece en efecto que hai algo de justo en esta conclusion ; pero los ensayos tentados para establecer un principio de diferencia equitativa en

la base del impuesto sobre estos dos jéneros de rentas no han sido felices. No podía ser de otro modo, porque la diferencia que existe en el orijen entre los dos jéneros de rentas es sùtil i algun tanto arbitraria : se podría ciertamente sostener que las unas i las otras, siendo la remuneracion al precio corriente de cierta especie de trabajo, deben ser igualmente gravadas, i esta solucion del problema sería sin duda la mas simple i la mas práctica. Es cierto sin embargo que el interes, cualquiera que sea su nombre, que percibe el propietario de un capital, no constituye toda la remuneracion del trabajo de ahorro : una parte notable de esta remuneracion consiste en la seguridad que da la posesion de este capital contra los mil accidentes que amenazan la vida humana ; en la opinion mui exajerada de que se puede, sin trabajo ni dificultad, conservar indefinidamente este capital ; en fin, en la facultad de acumular otro trabajo con el de ahorro. Pero ¿ cómo avaluar en guarismos semejantes consideraciones, a fin de reducir las a un término comun de comparacion con los otros proventos u honorarios ? — I si se entrase en esta vía, ¿ no sería menester hacer distinciones entre los diversos salarios i gravar ménos los que, remunerando servicios mas desagradables de prestarse que otros, constituyen en realidad una remuneracion menor ?

En suma, creemos que vale mas exigir a todas las rentas, cualquiera que sea su orijen, la misma cuota de impuesto : esto es mas simple. Se podría aun, si se juzgase útil, elevar la cuota del impuesto sobre las rentas fáciles de hacer constar, teniendo de antemano la certidumbre que el juego de los cambios no tardará en compensar las desigualdades que haya establecido la autoridad. — Solo que, para que los vicios inseparables de la base del impuesto sean así rectificadas, sin perjuicio notable ni perturbacion social, es necesario que el impuesto dure el mayor tiempo posible i sea modificado lo ménos que se pueda.

La mayor parte de los impuestos sobre la renta, propuestos o establecidos, presentan un vicio de reparticion que basta señalar, porque es fácil hacerlo desaparecer, cual es la exencion otorgada por inadvertencia a rentas considerables compuestas de intereses,

cuando el propietario del capital las consume sin recibirlas de manos intermediarias. Así, se considera al habitante de una vasta quinta, al propietario de una rica galería de cuadros, estatuas i objetos de arte, como si no recibiese, en cuanto a la quinta, en cuanto a los cuadros i estatuas, ninguna renta imponible: no se advierte que esta renta existe, pero que su propietario goza de ella i la consume directamente. Esto es tan cierto que la quinta, los cuadros i estatuas pueden ser arrendados o prestados, tan bien como un fundo rústico o urbano, o una suma de dinero.— Agréguese que cuando estos capitales, que pueden llamarse de « goce », son prestados o dados en alquiler, lo son a un interes mui elevado, a causa de los riezos del propietario, siempre expuesto, ya a un deterioro, ya a una venta a vil precio. ¿ No sería extraño gravar legalmente las rentas que provienen de la locacion de estos capitales, i eximir las cuando es el propietario mismo quien las percibe i goza de ellas ?

Un impuesto equitativo sobre la renta debe ser establecido sobre los capitales de goce en razon del interes de su locacion, que es jeneralmente de 10 a 20 p. % del valor del capital. Este interes se eleva a 40 i 50 p. % en caso de gran riezgo; pero la prima de este riezgo escepcional no debe, creo, ser gravada. El impuesto sobre el interes de los capitales de goce sería tanto mas justo i mejor basado cuanto que recaería sobre rentas aplicadas íntegramente al consumo i de que no se reserva por el ahorro ni una mínima porcion.

Un impuesto jeneral sobre la renta podría ser lijeramente progresivo cuando afectase las rentas superiores, sin inconveniente sensible; pero si la progresion no fuese mui moderada podría tener los efectos mas deplorables.

Se podría considerar, pienso, la cifra de 10 a 15 p. % como el máximum práctico del impuesto sobre la renta, i no es prudente elevarla, de un modo normal i como fuente de ingresos ordinarios, sobre el 7 p. %, lo mismo que el impuesto territorial no puede exceder sin inconveniente del 25 o 30 p. % del precio o cánon de arriendo de las tierras.

Sería de desear que estos dos impuestos i los que hemos indicado anteriormente bastasen a la remuneracion de los servicios públicos, i si estos fuesen reducidos conforme a las indicaciones que suministra la ciencia, se podría conseguirlo i hacer desaparecer la mayor parte de los impuestos de consumo. En el estado actual del mundo lo que se puede aconsejar es, en primer lugar, la reduccion de los gastos inútiles, que en la mayor parte de los presupuestos absorben al ménos una tercera parte de las entradas i muchas veces mas ; la amortizacion de las deudas públicas ; luego la supresion de los impuestos irregulares, comenzando por los peores, los mas perjudiciales al poder productivo, o al ménos su conversion cuando ello es posible : como, por ejemplo, la conversion en impuesto territorial del impuesto percibido sobre las enajenaciones de inmuebles, la conversion en impuesto sobre las casas del impuesto sobre puertas i ventanas, la conversion en impuesto sobre las viñas de una parte del percibido en Francia sobre los vinos i aguardientes, etc.

Nada hemos dicho de algunos impuestos percibidos mediante un monopolio por el cual la administracion pública se atribuye privativamente el ejercicio de algunas profesiones que consisten en fomentar ciertos vicios, como las casas de juego i de lotería. Estos impuestos son los peores de todos, pues que dañan al poder productivo de los países en que existen, no solo por los capitales que absorben, sino tambien i sobre todo por los males hábitos que provocan, autorizan i fomentan. Estos impuestos, abolidos con razon en Francia i en la mayor parte de los países ilustrados, deshonran todavía la administracion pública de algunos pueblos cristianos, pero no pueden tardar en desaparecer ante la reprobacion unánime de todos los hombres honestos e ilustrados.

§ 4. — *De la percepcion del impuesto.*

Las reglas i máximas relativas a la percepcion de los impuestos forman un ramo de estudios distinto de la economía política

i en que no tenemos intencion de entrar. Sin embargo, puede ser útil recordar un problema, hoy resuelto, que ocupó largo tiempo a los pensadores del siglo pasado. Desde la mas remota antigüedad los gobiernos tenían la costumbre de arrendar a compañías de publicanos el producto de los impuestos. Estas compañías los percibían de su cuenta i riesgo, muchas veces sin ninguna comprobacion, i se las vió otras investidas de la autoridad judicial, tener tribunales privativos para juzgar los procesos a que daban lugar la reparticion i la percepcion de los impuestos. En realidad los gobiernos, casi siempre abrumados de deudas, vendían a precio de anticipaciones exorbitantemente pagadas la facultad de esquilmar a los contribuyentes i de tratarlos como a pueblos conquistados. Se comprende qué exacciones debían permitirse intereses privados poderosos abandonados a si mismos sin ninguna especie de freno.

El espectáculo de estas exacciones i de los abusos de todo jénero a que daba lugar la forma de los impuestos hizo proponer la percepcion directa de las contribuciones por funcionarios públicos, la percepcion por administracion (*régie*), como se la llamaba entonces, tal cual existe actualmente casi en todas partes. Esta proposicion encontró una obstinada resistencia, fundada en los argumentos mas increíbles, i la reforma, en Francia a lo ménos, fué determinada por el odio que inspiraban los arrendatarios de las rentas públicas, mas aun que por convencimiento.

Con todo, no es difícil ver cómo i porqué la percepcion por administracion, bajo la garantía de los tribunales ordinarios i sobre todo de la publicidad, era infinitamente preferible al arriendo. Los perceptores empleados por la administracion no son movidos por el interes privado, ni sostenidos en sus pretensiones, a veces excesivas, por tribunales animados del mismo interes. Cualesquiera que sean los que dirijen la administracion, saben que un impuesto percibido con demasiado rigor puede agotar las fuentes mismas del impuesto, i que la responsabilidad moral de las exacciones cometidas recae directamente sobre ellos. Se forma un tribunal de censura, una opinion pública cuya proteccion previene una multitud de abusos posibles con el sistema de los arriendos.

Este sistema además tenía otro inconveniente de suma gravedad : no permitía a la administración conocer sus recursos reales i los gastos de percepción.

Ahora que la percepción directa por agentes de la administración pública está en los hábitos i en las costumbres, las relaciones de los colectores con el contribuyente se han hecho ménos difíciles i un gran número de exacciones seculares han desaparecido. No obstante, estas relaciones dejan todavía mucho que desear en casi todos los países : el contribuyente está aun bastante dispuesto a considerar al empleado del fisco como un espoliador i este al contribuyente como un defraudador. Estos hábitos son deplorables e importa esforzarse por hacerlos desaparecer. El mejor medio de conseguirlo sería la supresion o la conversion de ciertos impuestos que, como el impuesto sobre las bebidas en Francia, dan por una parte lugar al fraude i por otra autorizan inquisiciones personales i violaciones de domicilio. Semejantes impuestos tienen siempre una perniciosa influencia sobre las costumbres públicas : no permiten al contribuyente sentir que la suma que paga es un tributo lejítimo destinado a remunerar servicios de que ha menester. Ménos dispuesto está aun a reconocer el verdadero carácter de las contribuciones, cuando no es llamado de modo alguno a reglar su empleo, i ménos todavía cuando los detalles de este empleo le son desconocidos.

Los países mas libres bajo todos respectos son pues aquellos que pueden pagar mas impuestos, aquellos en que la percepción es mas fácil i ménos costosa, aquellos, por consiguiente, en que el impuesto es ménos perjudicial en suma al desarrollo del poder productivo. Estos son los que pueden hacer, bien en la paz, bien en la guerra, los mas grandes esfuerzos pecuniarios, i sobre todo los que pueden sostenerlos mas largo tiempo.

CAPÍTULO IX.

DE LA ADMINISTRACION DE LA HACIENDA PÚBLICA.

§ 1º. — *Principios jenerales.*

La administracion de la hacienda pública está sometida en principio i en jeneral a las mismas reglas de orden i de economía que la de las fortunas particulares. Existe sin embargo entre la una i la otra diferencias que resultan de la naturaleza misma de las cosas. Así los particulares disponen jeneralmente de un trabajo industrial, de un capital i de una renta, miéntras que los administradores de la hacienda pública no disponen jeneralmente mas que de una renta. Las necesidades extraordinarias de los particulares nacen del resultado eventual de operaciones industriales de toda especie i de los mil accidentes a que la vida humana i las familias están sujetas. El estado no emprende sino excepcionalmente operaciones industriales i se limita a las de cierta clase : no conoce otras necesidades extraordinarias que las guerras i las crisis que afectan la fuente de sus ingresos. Pero la mayor diferencia entre la administracion de la hacienda pública i la de una fortuna privada consiste en que los administradores de la primera son responsables solo indirectamente, como mandatarios, al paso que la responsabilidad del propietario es directa i completa, porque reposa sobre el interes privado.

El tesoro público debe, como un particular, no tener en caja mas

que los fondos bastantes a las necesidades corrientes : importa que los administradores jenerales de la hacienda pública tengan a su disposicion los productos del impuesto tan pronto como estos han salido de manos del contribuyente : importa que la entrada, la existencia i la salida de cada suma sea comprobada instantaneamente por una contabilidad simple i clara, cuyas operaciones sean conocidas sin dilacion, cuyos detalles i resultados jenerales sean igualmente fáciles de demostrar : importa sobre todo que la responsabilidad de cada funcionario fiscal sea bien definida por los reglamentos i rigurosamente asegurada por verificaciones frecuentes i decisiones judiciales ; que numerosas comprobaciones bien combinadas hagan el fraude tan difícil cuanto es humanamente posible, a fin de proteger la fortuna pública contra los intereses privados que pudieran serla contrarios.

Importa tambien que los fondos públicos sean empleados en el uso a que están destinados i que los que disponen de ellos traten de obtener, como los particulares, cuantos mas servicios a precio de la menor remuneracion posible, el mayor efecto con el menor gasto.

Durante largo tiempo los servicios jenerales de la sociedad han sidó remunerados mediante las rentas de un dominio productivo. ¿ Convendría tratar de volver a este réjimen, hacer de esta persona abstracta que se llama *el estado* un propietario territorial? — No, sin duda ; porque si el establecimiento de una buena contabilidad, la exacta vijilancia de las entradas i salidas de fondos en las cajas públicas presenta graves dificultades i no es nunca perfecta, sería aun mucho mas difícil asegurar la buena administracion de un dominio que exige conocimientos especiales, transformaciones de capitales en que es fácil a los administradores abusar de su mandato. — En una palabra, la administracion de un dominio no es otra cosa que la direccion de una empresa industrial, i los motivos que hacen preferir para esta clase de empresas el réjimen de la propiedad privada i del cambio a la autoridad deben hacer preferir para el sosten de los servicios jenerales el impuesto a la renta de un dominio rural.

No hai por lo demas inconveniente para que el estado sea propietario de los inmuebles afectados al servicio público, porque el empleo i la conservacion de estos inmuebles no constituyen una empresa industrial propiamente dicha. Pero no es necesario tampoco que el estado sea propietario de estos inmuebles, i sería talvez mejor que los tomase en arriendo, que el que levantase un empréstito para edificarlos, tanto mas cuanto que hai mas propension al lujo en los edificios públicos que en los que se hacen por cuenta de los particulares.

Las sociedades, como los particulares, tienen necesidades ordinarias i necesidades extraordinarias. Proveen a las primeras, como los particulares, mediante sus rentas ordinarias; pero, cuando no tienen capitales en reserva, no pueden proveer a las segundas sino mediante impuestos extraordinarios o empréstitos.

Los empréstitos se contraen en el interior del país o afuera. Se comprende que estos últimos no afecten en manera alguna el mercado del país que los contrae, al cual basta tener o crearse rentas ordinarias suficientes al pago de los intereses : los empréstitos contraídos en el interior modifican, por el contrario, las condiciones del mercado i merecen ser objeto de algunos estudios particulares.

Todo empréstito, sea interior, sea exterior, aumenta los gastos regulares permanentes i hace necesario un acrecentamiento de rentas. Se debe pues reflexionar mucho ántes de contraerlo, i sobre todo considerar bien el empleo que se dé a los fondos obtenidos por su medio. — La mayor parte de las deudas públicas de la Europa han sido contraídas para hacer guerras agresivas e insensatas, tan contrarias a la moral como al interes económico de los pueblos : algunos empréstitos han sido hechos para la construccion de monumentos fastuosos sin utilidad real i, por consiguiente, sin motivo bastante para agravar las cargas de los pueblos. Los únicos casos en que un empréstito puede ser justamente contraído son los de guerra defensiva para el sosten de la independendencia nacional i los casos en que es necesario que el

estado empresa o fomento grandes trabajos de utilidad pública. Si la guerra pudiese nunca ser objeto de una especulación, se podría decir que el empréstito contraído para sostenerla es útil en el caso en que de la guerra haya de reportarse mas que lo que cueste, i perjudicial en los casos contrarios : esta sería la razon de decidir puramente económica. Admitimos como un hecho demostrado por la experiencia que la guerra cuesta mas que lo que reporta, i sin embargo no podemos olvidar una escepcion, la guerra hecha a Méjico por los Estados-Unidos en 1846 i 47, guerra cuya moralidad no tenemos que discutir, pero que ha dado en definitiva un resultado lucrativo a los Estados-Unidos.

En cuanto a los empréstitos contraídos para subvenir habitualmente a los gastos ordinarios, cuando las rentas ordinarias no bastan a cubrirlos, no pueden ser condenados con excesiva severidad, porque tienen por efecto gravar el porvenir en provecho de la imprevision del presente. La primera i la mas imperiosa de las reglas en materia de hacienda pública, como en la administracion de las fortunas privadas, es la que prescribe la conservacion del equilibrio entre las rentas i los gastos ordinarios, equilibrio que ha de ser mantenido a toda costa, sea por la reduccion de los gastos, sea por el aumento de los impuestos, segun que se juzgue uno u otro medio mas conforme a los intereses de la sociedad. En los estados nuevos el impuesto es con frecuencia insuficiente i no permite organizar ni sostener de una manera satisfactoria los servicios jenerales : en los estados antiguos, habituados mas al réjimen de autoridad, es jeneralmente posible proceder por reduccion de gastos, porque hai siempre un gran número que no son compensados por ningun servicio útil i aun algunos destinados a retribuir trabajos perjudiciales, como todos aquellos a que dan lugar las atribuciones desmesuradas del gobierno.

Recordemos aquí un problema práctico importante, que en la última guerra recibió una solucion diferente en Inglaterra i en Francia, a saber : « ¿ los gastos extraordinarios ocasionados por la guerra son cubiertos mas ventajosamente por el empréstito interior o por el impuesto? »

El empréstito tiene por efecto ofrecer en el mercado una nueva i amplia colocacion a los capitales disponibles, i por consiguiente elevar la tasa del interes i estimular el ahorro; al mismo tiempo tiende a hacer bajar los salarios por la subversion de un cierto número de empresas i la reduccion de los abastecimientos de especulacion. Pesa directamente sobre la produccion i particularmente sobre la remuneracion de las clases inferiores.

El aumento del impuesto produce casi los mismos efectos, pero de distinto modo : reduce las rentas haciendo en jeneral mas caros los consumos, fuerza al ahorro aun a los ménos dispuestos, i no daña a las empresas sino por la disminucion que ocasiona en sus salidas. Miéntas que el empréstito pesa casi exclusivamente sobre los salarios, el impuesto, por poco equitativamente que haya sido establecido, pesa sobre todas las rentas sin distincion; de manera que el gravámen, repartido entre mayor número de personas, se hace en definitiva sentir ménos. Con el impuesto, por lo demas, la carga es mas sensible, porque turba mas el órden de distribucion establecido; pero no compromete en nada el porvenir, al paso que el empréstito le lega una agravacion de impuestos.

Suponiendo insignificantes los resultados de la guerra i perdidos totalmente los fondos consagrados a ella, es cierto que el empréstito tiende a debilitar en el porvenir al estado que recurre a él, miéntas que el estado que ha provisto por el impuesto a los gastos extraordinarios de la guerra ha probado sus fuerzas sin perderlas, sin privarse de los medios de renovar en caso necesario el esfuerzo hecho una primera vez.

Pero para recurrir en este caso al impuesto, es menester que los contribuyentes no se hallen anteriormente recargados, i al mismo tiempo que sean bastante ilustrados i tengan bastante confianza en su gobierno para soportar sacrificios siempre penosos. En tésis jeneral el impuesto es preferible al empréstito para subvenir a los gastos extraordinarios de la guerra, pero es un medio que ni es siempre practicable, ni está al alcance de todos, i el empréstito permite utilizar mucho mas los recursos de la nacion.

Se ha propuesto i discutido otra cuestion, la de saber si era útil o no a una nacion tener una deuda pública. Las deudas de los pueblos no difieren en el fondo de las de los particulares : es útil tenerlas cuando se han empleado con ventaja los capitales que se adeudan, cuando se posee un valor superior a estos : es mui deplorable deber capitales que han sido locamente invertidos i sería mui preferible que la deuda no hubiese sido contraída. Es por otra parte un sofisma pretender que cuando el estado debe a sus súbditos, la nacion, considerada colectivamente, nada debe. — Nada debe afuera, es verdad, pero la existencia de la deuda pública altera profundamente en su seno la distribucion de las riquezas ; pues que todo lo que es pagado a los acreedores del estado es reclamado, mas o ménos ímprobamente, al contribuyente ; al paso que, a no ser la deuda, los capitales que ella ha absorbido habrían sido colocados en empresas particulares que rendirían su interes por la lei de los contratos. Es claro que en este caso los particulares cuya reunion constituye la nacion serían mas ricos que si la deuda pública no hubiese sido contraída para atender a gastos locos.

Es cierto que las deudas públicas de los estados modernos han dado una poderosa impulsión al espíritu de ahorro, ofreciendo colocaciones cómodas i nuevas a los capitales ahorrados. Pero hoi, merced a la multiplicacion de las sociedades por acciones i a la extension del crédito bajo todas las formas, el ahorro no ha ya menester del estímulo que le ofrecían las deudas públicas. Sería de desearse que estas deudas fuesen reembolsadas, porque su reembolso permitiría atenuar los impuestos, siempre mas o ménos injustos i vejatorios, i los capitales representados por estas deudas irían a colocarse en empresas industriales productivas bajo el régimen de la propiedad privada.

Ademas de los empréstitos interiores, en que los nacionales i los extranjeros son admitidos a tomar parte indiferentemente, hai empréstitos contraídos en un pais para otro, mercados en que se prestan capitales a estados extranjeros : el principal es actualmente el de Lóndres en que se negocian empréstitos para todos

los países de la tierra. La existencia de estos mercados es igualmente ventajosa a los prestamistas i a los deudores : los primeros hallan en ellos colocaciones mas lucrativas i los segundos capitales a bajo precio que les hubiera sido imposible procurarse en su propio país. Los empréstitos así contraídos entre dos países tienden a hacer subir la tasa del interes en el país prestamista i a contenerlo en el país deudor, lo que puede ser conveniente a ambos. En esta circunstancia, como en todas, la libertad de las transacciones tiende a nivelar los precios en todos los mercados que comunican entre sí.

Los pueblos en que la tasa del interes es mui alta encuentran una ventaja económica evidente en tomar a préstamo capitales en los pueblos en que el interes es ménos caro : pero esta ventaja económica no está del todo exenta de inconvenientes políticos, i por esto es que los Estados-Unidos, por ejemplo, prefieren levantar sus empréstitos a un interes un-poco mas subido i levantarlos entre ellos mismos, dejando a los capitales extranjeros que deseen colocarse en su deuda la libertad de venir a buscar sus títulos i los intereses a que da derecho la posesion de estos títulos.

§ 2. — *De las diversas formas de empréstitos públicos.*

La mayor parte de las deudas públicas actualmente existentes se componen de empréstitos contraídos bajo condiciones diversas que vamos a enumerar sumariamente. Se las divide ordinariamente en dos clases que constituyen lo que se llama las deudas fijas i las deudas flotantes : las deudas fijas se componen de los empréstitos en que el estado no se obliga mas que a un pago de anualidades ; las deudas flotantes comprenden los empréstitos en que el estado paga un interes i está ademas obligado a reembolsar el capital en un plazo convenido. Las dos especies de deudas no son por lo demas, vamos a verlo, ménos fijas una que la otra.

Los empréstitos que constituyen las deudas fijas toman ordinariamente cinco formas principales.

1º Anualidades vitalicias.— El estado toma a préstamo un capital a cuyo precio se obliga a pagar, a tales o cuales personas determinadas, o a cualesquiera que sean, una suma convenida, durante la vida de estas personas. Esta suma se regula habitualmente por la duracion probable de la vida, segun las tablas de mortalidad, i la deuda se extingue por la muerte de las personas sobre cuya cabeza estaba constituida. Esta forma de empréstito ha sido usual en otro tiempo i ha dado lugar a contratos onerosos para el deudor, porque las condiciones eran calculadas sobre tablas de mortalidad que presentaban la duracion *media* probable de la vida en un determinado país, i el empréstito se constituía sobre cierto número de personas *escojidas* entre aquellas a quienes una constitucion privilegiada aseguraba mas probabilidades de vivir largo tiempo. Pero esta forma de empréstito, hoi abandonada, podría recobrar importancia bajo otras condiciones, si el estado emprendiese las operaciones que hacen actualmente las sociedades de fondos vitalicios (*Tontinières*).

2º Anualidades temporales. — El estado puede obligarse a pagar durante cierto número de años cierta anualidad i vender esta promesa en el mercado. Obtiene por este medio cierto capital i su deuda se extingue a la expiracion del tiempo fijado para el pago de la anualidad. Esta forma de empréstito, empleada en otro tiempo, particularmente en Holanda i en Inglaterra, ha caído hoi en desuso.

3º Anualidades o rentas perpetuas.— El estado puede vender en el mercado la promesa de pagar perpetuamente una anualidad determinada a los capitalistas que le presten los fondos que necesita o a sus cesionarios. Segun este contrato no podría extinguir su deuda sino redimiendo al precio corriente del mercado la totalidad de los títulos, de consentimiento de los tenedores de estos. — Se ha pretendido largo tiempo que la antigua deuda del 5 p. % en Francia era una deuda de este jénero. De hecho, si no de derecho, el 2 1/2 p. % holandés pertenece a la misma clase de empréstitos.

4º Anualidades perpetuas redimibles a la par. — Las mas

veces el estado que levanta un empréstito vende una anualidad perpetua que se reserva la facultad, bien de redimir de consentimiento del acreedor i al precio corriente, bien de extinguir pagando al propietario de esta anualidad una suma determinada que se llama *la par*. Así un estado toma a préstamo una suma determinada, sea 90 pesos por la venta de una anualidad perpetua de 4 pesos; pero se reserva la facultad, en el caso en que no encuentre ventajoso redimirla al precio corriente, de extinguirla pagando al tenedor del título una suma de 100 pesos. Se dice en este caso que el empréstito ha sido suscrito al 4 p. % i al 90; lo que significa que ha sido efectuado a la tasa de 4, 44 p. %, con probabilidades de ganancia o de pérdida para el deudor i para los prestamistas, segun las fluctuaciones del mercado. En efecto, si la tasa del interes se eleva en el mercado, el valor de la anualidad baja a 88, a 85 o mas; en este caso el deudor puede redimir al precio de 88, 85 o ménos una obligacion que ha vendido a 90. Si por el contrario la tasa del interes baja, el valor de la anualidad sube i puede pasar de 100. En este caso el deudor, si debe redimirla, está interesado en redimirla a la par o a 100: paga 10 de mas que no ha recibido, pero no puede en ningun caso ser obligado a pagar mas, mientras que si no se hubiese reservado por el contrato esta facultad de reembolsar, podría ser forzado por el movimiento del mercado a pagar mucho mas.

5º Anualidades redimibles a la par.— Se puede aun convenir que las anualidades sean siempre i en todo caso redimidas a la par, i entónces las probabilidades de ganancia i de pérdida por el efecto de la fluctuacion de los precios corrientes no existen sino para el ténedor del título, i se hallan limitadas al caso en que quiera venderlo sin esperar el reembolso.

Cuando un estado tiene necesidad de tomar a préstamo por largo tiempo sumas considerables, contrae ordinariamente un empréstito bajo una de las tres últimas formas. Este empréstito no es pues otra cosa que la venta de una anualidad bajo condi-

ciones las mas ventajosas posibles. Se conviene jeneralmente por el contrato que interviene entre el estado i sus acreedores que la anualidad haya de ser redimida segun ciertas condiciones, o, como se dice, que la deuda sea amortizada.

No teniendo un estado ordinariamente capitales disponibles, sino solo rentas, debe tomar de estas, no solo con que pagar los intereses de la deuda que ha contraído, sino con que amortizarla o redimir las anualidades. Es menester que sus recursos ordinarios basten al uno i al otro gasto. En el día se estipula habitualmente por el contrato de empréstito que una cierta suma sea consagrada anualmente a la amortizacion de la deuda contraída, es decir, al reembolso de los capitales prestados, o mas exactamente a la redencion de las anualidades. Esta suma es mas o ménos considerable, segun las conveniencias recíprocas del prestamista i del deudor. A este respecto la extincion de las deudas públicas fijas difiere mucho de la de las deudas particulares; i esto es natural, pues que un estado no tiene mas que rentas i puede hacer sin inconveniente contratos a mucho mas largo plazo que los particulares.

La amortizacion de las deudas públicas fué en el siglo pasado objeto de algunas ilusiones. Los cálculos sobre el interes compuesto establecen que es posible en cierto lapso de tiempo amortizar una deuda considerable consagrandolo anualmente a este fin una suma relativamente mínima, 4 p. %, por ejemplo, o $1/2$ p. %; i se creyó que estableciendo una caja especial, dotada de una renta fija anual i encargada de redimir los títulos de la renta pública, hacía el estado una operacion lucrativa. En realidad el establecimiento de esta caja no era mas que una medida de orden, útil cuando el estado tenía un sobrante de rentas, pero perfectamente ridícula cuando se veía reducido a levantar de nuevo un empréstito; pues que levantándolo vendía anualidades a un precio jeneralmente inferior al a que las redimía al mismo tiempo la caja de amortizacion. En su interes era evidentemente preferible vender ménos anualidades i no redimir: pero intereses par-

ticulares, cuyos cálculos explicaremos mui luego, se han opuesto largo tiempo a la suspension de la amortizacion cuya continua accion exigen la mayor parte de los contratos de empréstito.

Esta amortizacion puede tener lugar por reembolso de las anualidades al precio corriente o a la par. En este último caso, como el reembolso es parcial, se hace un sorteo para saber cuáles serán las anualidades redimidas i cuáles no, i a fin de agregar el incentivo del juego a las alternativas naturales que presentan las eventualidades de variaciones de los precios i de amortizacion, se estipula algunas veces que una prima de 20, de 40 mil pesos, mas o ménos, sea pagada al tenedor de la primera, de la segunda anualidad designada por la suerte para ser amortizada. Algunas veces se da así una prima a las 20, 30, 400 anualidades primeramente sorteadas. Cuando se trata de pequeñas sumas negociadas en mercados en que reina la aficion al juego, esta combinacion permite algunas veces obtener el capital de que se ha menester a precio de una anualidad total menor, como se ha visto en ciertos empréstitos alemanes i en algunos de la municipalidad de Paris.

Con la simple anualidad perpetua, redimible solo al precio corriente, el prestamista i el deudor corren en sentido inverso todos los riegos de las fluctuaciones del mercado. Con la anualidad redimible al precio corriente o a la par, al arbitrio del deudor, este limita sus riegos de pérdida i conserva todas sus probabilidades de ganancia. Con la anualidad reembolsable en todo caso a la par, los riegos de ganancia i de pérdida son tan limitados cuanto es posible : naturalmente el prestamista toma siempre en cuenta la situacion ventajosa o desfavorable que le procura el contrato ; pero se puede decir en tésis jeneral que es mejor tomar a préstamo obligándose a pagar una renta perpetua redimible al precio corriente, solo cuando la situacion del mercado i las condiciones del empréstito son tales que no se espera en lo futuro ninguna modificacion favorable. Vale mas reservarse la facultad de redimir a la par en el caso contrario. La anualidad redimible a la par i no de otro modo da muchas veces un resultado ménos

favorable al deudor ; pero no hai sobre este punto nada de fijo, pues que todo depende en último resultado del gusto i de las conveniencias de los capitalistas compradores de anualidades.

Cuando el deudor se ha reservado la facultad de amortizar al precio corriente o a la par, segun le convenga, le es posible hacer lo que se llama una *conversion de rentas* en el caso que, sea por una baja de la tasa del interes, sea por cualquiera otra causa, el valor de sus anualidades llegue a subir en el mercado. Esta operacion consiste en ofrecer a los acreedores del estado la alternativa de reembolsarlos a la par, o de reemplazar la anualidad de que son propietarios por una anualidad menor. Sea una anualidad de 5 \$ al 5 p. %, que vale al precio corriente del mercado 120 \$, lo que representa una tasa de interes de 4. 16 p. % : el estado deudor de la anualidad puede ofrecer a sus acreedores, sea el reembolso a la par, sea una anualidad de 4 \$ al 96 ; porque al precio corriente del mercado puede procurarse por la venta de anualidades de 4 \$ a 96 con que reembolsar las primeras anualidades de 5 p. % — Ordinariamente, para hacer mas fácil la operacion, el estado ofrece a sus acreedores condiciones mas ventajosas que las del mercado, como, por ejemplo, en nuestra hipótesis un 4 p. % al 94 : entónces en efecto tienen una ventaja positiva i evidente en preferir la conversion al reembolso.

En los tiempos i en los mercados en que la tasa del interes tiende a bajar, el estado que contrae un empréstito debe tratar de reservarse la facultad de aprovecharse de las probabilidades de baja, lo que puede hacer contrayendo sus empréstitos a una tasa próxima a la par. Pero por su parte los capitalistas temen las conversiones ; i por esto prestan jeneralmente a un interes menor cuando la conversion es imposible o mui poco probable, como cuando el empréstito se ha contraido al 3 p. %, al 2 1/2 o al 2 p. %. El que levanta el empréstito es el que debe pesar las probabilidades i decidir las que prefiera reservarse. Cuando la deuda no es considerable i debe ser amortizada en un plazo bastante corto, vale mas contraerla a una tasa próxima a la par, porque en el momento que, por efecto de las amortizaciones suce-

sivas, los títulos han llegado a ser raros, los tenedores pueden, mediante su monopolio, hacerlos redimir a una tasa que se aproxime mucho mas a la par que lo que parecía permitir la situación jeneral del mercado.

Las deudas flotantes se componen de obligaciones de reembolsar ciertas sumas en capital a plazo determinado : se las llama flotantes porque, segun que el estado tiene mas o ménos necesidades temporales, puede aumentar, o disminuir, o extinguir enteramente las deudas de esta especie.

Hai una especie de deudas que se llaman tambien *flotantes* aunque con alguna impropiedad : tales son las que resultan, por ejemplo, en Francia del depósito de ciertas sumas a título de fianza por los escribanos, procuradores, agentes de cambio, tesoreros, etc. Como estas sumas no son nunca reembolsadas sin ser inmediatamente reemplazadas, constituyen una verdadera deuda fija. Puede decirse otro tanto de las sumas depositadas bajo diversos títulos en la caja de depósitos i consignaciones, porque, aunque por el curso natural de las cosas puedan ser retiradas, la experiencia demuestra que los ingresos de la caja de depósitos i consignaciones son siempre casi iguales a las salidas.

Las verdaderas deudas flotantes son las que resultan de la emision de billetes de caja, bonos del tesoro en Francia, bills de l'échiquier en Inglaterra, que ganan interes i son reembolsables a plazo fijo, a 3, 6, 9, 12, i 18 meses despues de la fecha de su emision. Estos billetes, cuando su cantidad no es excesiva, se negocian sin dificultad i a condiciones jeneralmente ventajosas, porque, siendo reembolsables a un breve plazo, i por consiguiente poco susceptibles de depreciacion, presentan una inversion cómoda a los capitalistas que quieren reservar sumas disponibles considerables para las operaciones lucrativas que puedan presentarse. Cuando el estado deudor no puede reembolsar los bonos vencidos con sus recursos actuales i realizados, los reembolsa mediante un nuevo empréstito, por la emision de una suma igual de bonos del mismo jénero, a un interes superior o menor, segun la situacion del mercado. Este recurso dispensa a los administra-

dores de la hacienda pública de la necesidad de tener siempre fuertes sumas en caja.

§ 3. — *De los mercados en que se negocian los empréstitos públicos.*

Es indispensable, para hacer comprender bien las operaciones a que dan lugar las deudas públicas, presentar una descripción sumaria de los mercados en que estos empréstitos se negocian, en concurrencia con las acciones de las grandes sociedades comerciales; tanto mas cuanto que estos mercados o *Bolsas*, aunque mui afamados, son poco conocidos de las personas que no tienen la costumbre de frecuentarlos.

La Bolsa en que se negocian los empréstitos públicos es un mercado permanente adonde los capitales disponibles, en cualquier ramo de industria que se hayan formado, vienen a buscar una colocacion, i donde las personas civiles que tienen necesidad de procurarse fuertes sumas de capitales disponibles vienen a buscarlas.¹ Este mercado tiene, como la mayor parte de los demas, negociantes por mayor i por menor, intermediarios habituales entre los que tratan de vender i los que tratan de comprar títulos, especialmente acciones o anualidades. Todas las operaciones de compra-venta se hacen allí ademas por el intermedio de corredores especiales i segun reglas fijas.

Como los demas mercados, el de los empréstitos públicos tiene lo que se puede llamar compra-ventas de consumo i compra-ventas de especulacion. Los capitalistas que buscan una colocacion o los tenedores de títulos que buscan capitales a que quieren dar otra inversion, i que por casualidad se presentan algunas veces en este mercado, hacen operaciones de la primera especie. Aquellos cuya profesión consiste en vender i comprar títulos de fondos públicos, no en vista de la colocacion que estos títulos acusan, sino para sacar un beneficio de sus compras i ventas, hacen operaciones de especulacion. Los primeros compran i venden jene-

ralmente al contado; los segundos hacen preferentemente operaciones a plazo.

Compra-ventas al contado.— Un particular ha realizado en un ramo cualquiera de industria un capital disponible que desea colocar a interes, sin tener el trabajo de administrarlo: despues de examinar los diversos títulos que se venden en la Bolsa, ve que le conviene adquirir del 3 p. % frances, por ejemplo: deposita sus capitales en casa de un agente de cambio a quien da encargo de comprar para él i la operacion se hace al contado. En un mui breve espacio de tiempo el agente de cambio entrega a su mandatario el título, percibe una comision de $1/8$ p. % por su agencia i se termina el negocio. — Del mismo modo, un particular propietario de un título, del 3 p. % frances, por ejemplo, quiere hacerse empresario de industria o adquirir una tierra o una casa, etc., i desea procurarse cierta suma que al efecto le es necesaria: entrega su título de renta del 3 p. % a un agente de cambio a quien da encargo de venderlo por su cuenta. Al cabo de un término mui corto recibe los fondos, paga una comision de $1/8$ p. % al agente de cambio i se retira.— Tales son las operaciones que hemos comparado a las del comercio de consumo.

Las compras i ventas tienen lugar entre agente de cambio i agente de cambio, públicamente i en subasta. Un agente formula una oferta o una demanda, i los de sus cólegas que tienen mandato para esto le responden al instante. Los agentes de cambio son directamente responsables los unos para con los otros de las obligaciones que resultan, sea de la compra, sea de la venta que han ajustado por cuenta de otro.

Compra-ventas a plazo.— Las compra-ventas a plazo que prefere la especulacion son jeneralmente en mayor número que las compra-ventas al contado. Se ajustan, como las operaciones al contado i bajo las mismas condiciones, públicamente, al pregon, entre agentes de cambio, i toman dos formas principales.

La primera es la venta a plazo propiamente dicha. Un particular cree que un título, el 3 p. % frances, por ejemplo, se

venderá mas caro de aquí al fin del mes i quiere especular al alza : se dirige a un agente de cambio i le encarga comprarle 15,000 \$ de renta para serle entregados a la próxima liquidacion. El agente de cambio, responsable a sus cólegas del pago de las compras que hace, no puede hacer esta operacion sin poner a cubierto su responsabilidad. Pero para esto no es necesario que su comitente le deposite de antemano el precio de los 15,000 \$ de renta : le basta recibir en depósito una suma tal que cubra la diferencia de ménos que pueda existir entre el precio de compra de los 15,000 \$ de renta i su valor corriente en el momento de la entrega. En efecto, en el caso que el comitente no recibiese la entrega, el agente de cambio podría pagar al vendedor mediante una venta del título al contado, a cuyo precio agregaría la suma depositada, que en la práctica se llama *cubierta*. Esta suma es calculada de modo que cubra al agente de cambio contra toda baja posible entre el día de compra i el día de la entrega. Su monto es fijado por los agentes de cambio. La misma cubierta garantiza del mismo modo al agente de cambio contra las consecuencias de la no entrega del título, cuando ejecuta una órden de vender.

Estos arreglos permiten a los que quieren especular sobre las oscilaciones de valor de los fondos públicos hacer compras i ventas de títulos por sumas mui superiores a las que poseen efectivamente. Supongamos que la cubierta se fije en 10 p. % : un depósito de 30,000 \$ permitirá comprar o vender a plazo un título de 300,000 \$ i esto muchas veces en el término de algunos días. Así, se compra este título de 300,000 \$ el 1º del mes : si sobreviene el 2 un alza que deje una diferencia de 1 por ciento, se revende el título i la cubierta en lugar de ser de 30,000 \$ sube a 33,000 \$. Se puede el 3 del mismo mes i aun el 2 vender el mismo título de 300,000 \$ i, si sobreviene el 4 una baja de 1 p. %, rescatarlo mediante una suma inferior todo el importe de esta diferencia a la que se debe recibir, lo que dejará un nuevo beneficio de 3,000 \$. Se comprende que estas operaciones puedan ser alternadas i multiplicadas sobre una sola cubierta un gran número de veces hasta el fin del mes, época fijada para la liqui-

dacion, es decir, el efectivo pago i entrega de los títulos. Suponiendo que se haya hecho solo una operacion por día, la cubierta de 30,000 \$ ha bastado para efectuar 900,000 \$ de operaciones i para dejar al ajente de cambio una suma de 1,080 \$ de corretaje. — En la práctica las cubiertas son jeneralmente inferiores al 40 p. % i el corretaje se percibe, no sobre la cantidad de las operaciones reales, sino sobre la cantidad nominal del título: por consiguiente, los riegos de ganancia o de pérdida de los especuladores i la remuneracion de los intermediarios son todavía mucho mayores que en nuestra hipótesis.

Se comprende que un comercio de especulacion, que puede dar resultados tan considerables relativamente a los capitales empeñados, sin ningun cuidado de administracion o de conservacion de la mercadería, i que interesa tanto a los intermediarios, tiene a muchas personas. Es un juego de azar que permite esperar la pronta realizacion de una gran fortuna. En realidad los riegos de pérdida son visiblemente iguales i, lo probaremos muy luego, superiores a las probabilidades de ganancia; pero esta es una de esas verdades desagradables i poco lisonjeras de que los hombres gustan desentenderse.

Es admitido en la Bolsa de Paris que el comprador a plazo puede, si le conviene, exigir la entrega antes del día de la liquidacion, con cargo de depositar el precio del título comprado: esto es lo que se llama en la práctica *descontar* un trato: la operacion misma se llama un *dèscuento*.

La segunda clase de compras a plazo permite al comprador limitar sus riegos de pérdida dejando ilimitadas sus probabilidades de ganancia; tales son las compras con prima, en que el comprador se reserva durante cierto tiempo la facultad de renunciar a la compra i de anularla, a precio del abandono de una suma llamada prima i entregada anticipadamente a título de arras. Así en una compra con prima de 15,000 \$ de renta del 3 p. % el comprador depositará una suma de 1, o $1\frac{1}{2}$ por 3 pesos de renta, sea 5,000 o 2,500 \$, reservándose la facultad de anular el trato

por el abandono de la prima, si el movimiento de los precios corrientes le es contrario.

Tales son las tres formas de compra-ventas mas usuales en los mercados en que se negocian los títulos de empréstitos públicos : se comprende que pueden dar lugar a combinaciones mui varias en cuyo detalle es inútil entrar aquí.

Se sabe que en un mercado de especulacion todas las operaciones hechas por los que no poseen los capitales que se versan en ellas deben necesariamente, en un tiempo mas o ménos próximo, saldarse por una suma igual de operaciones en sentido contrario. Así, el que compra sobre una cubierta de 30,000 \$, 300,000 \$ de títulos, no queda libre i liquidado sino despues de haberlos revendido. Pero mui amenudo el que se dedica a estas operaciones se encuentra en mora el día de la liquidacion convenida, i se han imaginado medios de procurar una espera a los que se hallen en esta situacion de morosos. Así, por ejemplo, sucede que un especulador quiera prolongar sus operaciones hasta despues del día fijado para la liquidacion, sea hasta la liquidacion siguiente. Se han hecho arreglos para satisfacer este deseo. Cuando un comprador de títulos quiere esperar i correr los riesgos que le presentan las oscilaciones del jiro de la Bolsa hasta la liquidacion siguiente, se encuentra un capitalista que mediante un precio convenido recibe los títulos comprados i paga por el comprador, i luego se los revende, entregables a la liquidacion siguiente i a un precio tal que no deje otra diferencia que el precio convenido por el servicio prestado. Esta operacion, que es en el fondo un préstamo sobre prenda, se llama *report* o traslacion, porque en efecto el comprador ha trasladado su operacion del día de la liquidacion a un tiempo ulterior.

La operacion inversa se llama dilacion o *déport* : tiene lugar cuando el vendedor desea no comprar un título, para entregar el que ha vendido, sino despues de la próxima liquidacion. Se le presta, mediante un precio convenido, un título con cargo de volverlo a la liquidacion siguiente. Compra este título i lo revende

en seguida, entregable a la liquidacion siguiente : la diferencia entre el precio de compra i el de venta no es otra cosa que la remuneracion del servicio hecho por el que ha prestado el título.

Un gran número de personas, de fortunas i de condiciones diferentes, van a especular en los mercados de títulos, pero no se presentan en ellos con condiciones iguales de buen éxito. Los que a la posesion de una fortuna considerable, en capitales i en títulos, juntan el conocimiento del mercado, tienen sobre los demas una ventaja enorme. Ellos solos pueden hacer compras o ventas al contado bastante importantes para hacer alzar o bajar los precios en un momento dado, de manera de asegurar el buen éxito de sus operaciones de especulacion : ellos solos pueden tambien hacer descuentos considerables, lo mismo que traslaciones o dilaciones. Resulta de aquí que a la larga las fortunas de los jugadores que poséen i que comprometen en las operaciones de este jénero muchos millones efectivos de ménos que ellos, pasan a sus manos i van a aumentar las de diez millones i mas. A medida que estas se multiplican, sus probabilidades de buen éxito disminuyen i están mas expuestas a perjudicarse las unas a las otras. A la larga los movimientos de los valores son siempre definitivamente regulados por la relacion entre la oferta i la demanda de los capitales que buscan una colocacion real i de los títulos que buscan capitales ; pero las alzas de liquidacion son mui frecuentemente artificiales i se regulan conforme al balance que existe entre las compras i las ventas de la especulacion.

Las facilidades abiertas por los usos de Bolsa a la especulacion i al juego atraen una multitud de capitales i de hombres que, sin este conjunto de circunstancias, buscarían otro empleo en otra parte. En este sentido la existencia de la especulacion i del juego es favorable a la colocacion de los títulos, particularmente a los de los empréstitos públicos. Se puede notar ademas que las compras con prima i los descuentos ímpelen al alza, pues que ofrecen al comprador facilidades cuyo equivalente no encuentra el vendedor. Por esto es que los gobiernos que levantan empréstitos se consideran como interesados en el sosten i en la proteccion de

estos mercados. No hablamos del tráfico, mui fácil a los altos funcionarios públicos, de noticias propias a causar alzas o bajas en el movimiento de los valores en la Bolsa.

Otros intereses, mui poderosos, mui inteligentes i mui activos, estan comprometidos en la conservacion de las Bolsas tales como existen; i son los de los capitalistas de primer órden, de los agentes de cambio i corredores o intermediarios de toda clase que encuentran en estos mercados una profesion lucrativa.

La opinion pública sin embargo ha sido siempre contraria a las operaciones de Bolsa i las ha considerado como un juego inmoral. ¿ Injustamente? — No lo pensamos. Los capitales comprometidos en las operaciones que por decencia se llaman especulaciones, pero que en realidad son negocios de juego, podrían hallar en la industria mil otros empleos mas útiles. Por lo que toca a los hombres, contraen en el jiro de los negocios de Bolsa hábitos deplorables: siempre colocados entre la esperanza de una gran fortuna i el temor de la miseria, pasan sucesiva e incesantemente por emociones contrarias i violentas que no dejan lugar para otra cosa, ni en su corazon, ni en su mente.— ¿ Cómo podría su pensamiento abrazar mas tiempo que el que los separa del día de liquidacion, día solemne que puede hacerlos ricos o miserables? — ¿ Cómo, cuando todas sus condiciones de existencia están en cuestion, se ocuparían de otra cosa que de lo que puede trastornar estas condiciones? — ¿ Cómo han de resistir a la tentacion de derrochar ganancias adquiridas sin trabajo, i cómo no han de mirar con disgusto el trabajo mismo cuyos resultados son siempre lentos i necesariamente mediocres en comparacion de los del juego?

Es cierto que los juegos de Bolsa son una causa de desmoralizacion para el mayor número de los que se dan a ellos i de trastornos funestos en las fortunas.— Por esto es que se ha pedido siempre que sus abusos fuesen castigados o contenidos por reglamentos: por desgracia las tentativas hechas con este pretesto no han alcanzado ni con mucho el fin apetecido.

Puede esperarse que a la larga la opinion, la publicidad, la

experiencia de las fortunas destruidas aparten talvez a cierto número de personas de los juegos de Bolsa ; pero se puede tambien obtener este buen resultado de una manera directa i por via de autoridad. Si se trata de prevenir seriamente i de hacer cesar el abuso por esta via, se reconocerá sin dificultad que no hai sino un solo medio, i es prohibir absolutamente toda negociacion de títulos a plazo, castigar correccionalmente a las personas que la hubieren pactado, a los intermediarios que hayan tomado parte en el contrato, i dar publicidad a los precios corrientes de negociacion de títulos a plazo. Falta examinar hasta qué punto semejante medida, aconsejada por la moral, es conforme o contraria a los consejos de la economía política.

Son conocidos los inconvenientes del trato a entregar (*marché à livrer*) tanto en el comercio de mercaderías como en el de títulos : este trato no constituye las mas veces mas que una operacion de juego i sería superfluo insistir sobre la oposicion radical que existe entre los hábitos de juego i los hábitos de lejitima industria. Es menester pues averiguar en qué precisamente consiste la utilidad de estos tratos i ver hasta qué punto ella compensa sus inconvenientes.

El trato a entregar no sirve en ningun caso al comercio principal u ordinario, al comercio de distribucion. Este comercio compra a plazo mercaderías que recibe al instante, o algunas veces paga anticipadamente mercaderías que debe recibir mas tarde : en el uno como en el otro caso hace un contrato de crédito lejítimo que trasmite a otro que al propietario la posesion i el goce de ciertos capitales. En el trato a entregar no hai nada de semejante : ninguna trasmision efectiva de capital, ninguna nueva facilidad dada a la administracion i a la distribucion de los productos : este trato no constituye i no puede constituir otra cosa que una operacion de especulacion.

Pero aun hai mas : esta operacion sale del comercio de especulacion lejítima, es decir, útil. — ¿En qué consiste en efecto la utilidad de este comercio ? — En hacer ménos violentas las oscilaciones de los precios corrientes, estableciendo especies de depósitos

donde vienen a acumularse las mercaderías cuya producción excede a las necesidades actuales, i de donde se esparcen en el mercado cuando la producción se encuentra inferior a las necesidades actuales; depósitos donde pueden ser colocados i conservados mui útilmente para la sociedad capitales disponibles. Pero para que el comercio de especulación preste servicios es menester absolutamente que opere sobre capitales reales i por consiguiente que compre i venda al contado. Así un capitalista compra hoy un título de renta en la esperanza de que el valor de este título subirá mas tarde i podrá revenderlo con ventaja: este capitalista hace una especulación lejitima, es decir, útil a la sociedad, lo mismo que cuando vende un título con la intención de volverlo a comprar mas tarde a un precio inferior. Gana o pierde segun que sus previsiones son o no justas, exactamente como en el comercio de mercaderías.

¿ El que celebra un trato a entregar presta servicios del mismo jénero? — Cuando compra no abre a los títulos una nueva salida en que puedan esperar un alza resultante de las necesidades reales del mercado: cuando vende no aporta al mercado la mercadería que hace en él falta: todas sus operaciones se resuelven en una apuesta sobre las variaciones de los precios corrientes de los valores, desde el día en que hace aquellas hasta el día en que las liquida. La existencia de este mercado de juego no sirve pues mas que para turbar de tiempo en tiempo el movimiento de los precios del verdadero mercado, del mercado al contado.

Dependiendo en definitiva toda operación de especulación del movimiento real de la producción i del consumo, los precios del mercado a plazo dependen igualmente en definitiva de los precios del mercado al contado. Se ha establecido pues una clase de especuladores cuyas operaciones se extienden sobre los dos mercados, de modo de dominar el mercado a plazo por su poder sobre el mercado al contado. Estos capitalistas ejercen, por una parte, un comercio de especulación lejitima; i por otra, un juego, i, para obtener de este ganancias considerables i seguras, comprometen

en las operaciones regulares capitales bastante importantes para poder en un momento dado, no solo aprovecharse de un alza o de una baja naturales, sino causar un alza o una baja facticias. Así, en el mercado en que se juega operan en tiempo ordinario con la certidumbre de ganar, porque modifican a voluntad el movimiento de los valores : en el mercado al contado turban el jiro, haciendo ya compras, ya ventas que no son motivadas por ninguna consideracion derivada de las necesidades actuales o probables del consumo, es decir, de las colocaciones serias i regulares. Esta clase de operaciones trae sin duda títulos al mercado, i mantiene en él capitales que, si las operaciones no hubiesen existido, no se habrían probablemente ni presentado, ni mantenido. En este sentido el juego favorece la colocacion de los títulos a expensas de las demas colocaciones ; pero sus operaciones no son solo inútiles, son perjudiciales a la expedicion de los negocios lejitimos i regulares. Los consejos de la economía política tienden pues a su supresion tanto como los de la moral.

Sin duda que el día en que los tratos a entregar fuesen seriamente prohibidos debería esperarse una baja en el valor de los títulos, porque una suma considerable de capitales i un gran número de individuos deberían buscar otro empleo que el que encuentran en esta clase de negociacion : habría una crisis semejante a las que acompañan a toda subversion de hombres i de capitales ; pero la sociedad no se empobrecería en manera alguna. Se han visto muchas veces crisis de este jénero, cuando la tasa del interes i por consecuencia el precio corriente de los títulos eran o podían ser bruscamente afectados por acontecimientos políticos : entónces en efecto los grandes capitalistas, que tienen en cierto modo el juego de los tratos a entregar, cesan de operar, porque no pueden ya modificar el jiro a su placer, i la baja que ocasiona su retraimiento es tanto mas sensible cuanto que viene en agravacion de una baja real. Si los tratos a entregar fuesen prohibidos en un momento de crédito i de abundancia de capitales, la baja que seguiría a esta medida sería infinita-

mente ménos sensible que muchas de las de que hemos sido testigos.

No debe disimularse que la prohibicion que podría dictarse contra los tratos a entregar haría mas difícil la negociacion de ciertos títulos de empréstitos i sobre todo la negociacion de las acciones de las grandes compañías. Examinemos hasta qué punto podría ser deplorable este resultado, i ante todo expongamos el estado actual de las cosas a este respecto.

§ 4. — *Modo de emission de los títulos de empréstito i de las acciones de las grandes compañías.*

Hai tres modos de emitir los títulos de empréstito público i las acciones de las grandes compañías.

1º Venta de los títulos por mayor. — Este es el modo mas usual. Un estado quiere contraer un empréstito, o se funda una compañía i necesita encontrar suscriptores a sus acciones. El gobierno que quiere levantar un empréstito trata con uno o muchos capitalistas poderosos que le compran a precios convenidos la totalidad de sus títulos, para revenderlos despues al público. Esta compra-venta se ajusta convencionalmente o en subasta pública; pero el segundo modo no presenta a los gobiernos ninguna ventaja sensible, porque las personas que hacen profesion de subvenir un empréstito son necesariamente poco numerosas i se entienden casi siempre.

Cuando se trata de las acciones de una compañía importante, se sabe que es jeneralmente fundada por algunos de esos grandes capitalistas que, despues de haber obtenido las autorizaciones necesarias, suscriben todas las acciones i las revenden al público.

Observemos un poco cómo se suceden despues las cosas. Los primeros adquirientes, sea de los títulos de empréstito, sea de las acciones, no tienen la intencion de conservarlos: quieren revender con beneficio, i si elijen bien el momento i al mismo

tiempo están acreditados en la plaza, lo consiguen sin dificultad. El momento es bien elegido, cuando hai en el mercado una cantidad suficiente de capitales que buscan colocacion : el vendedor es acreditado, cuando a una inmensa fortuna disponible une una experiencia reconocida. La maniobra por la cual el primer adquirente atrae los capitales es mui simple i siempre la misma : consiste en comprar i vender al mismo tiempo al precio a que se supone poder encontrar compradores i realizar un beneficio, i en causar de tiempo en tiempo algunas alzas por medio de compras superiores a las ventas. Los capitalistas no resisten jamas a esta estratajema i se dejan atrapar al incentivo de la ganancia, como los pájaros al reclamo; acuden en tropel i los primeros vendedores pueden emitir en poco tiempo sus títulos con beneficio.

La existencia de los tratos a entregar es evidentemente favorable a esta maniobra, porque los capitales que flotan por su medio son siempre los primeros que vienen a comprometerse en los negocios nuevos bien lanzados. I se comprometen, no a título de colocacion sería i definitiva, sino para ganar en la reventa, de tal suerte que vienen a agregarse a los de los primeros adquirentes. Al cabo de cierto tiempo, cuando la masa de los títulos ha pasado a manos de los capitalistas serios que desean conservarlos, se dice que están colocados (*classés*).

Pero la colocacion puede presentar dificultades o lentitudes funestas a los especuladores que operan sobre el crédito. Por esto es que las casas que gozan de una buena reputacion sostienen jeneralmente, volviéndolos a comprar, el precio de los títulos que han emitido, durante algun tiempo, hasta que la colocacion pueda haber sido efectuada. Se comprende que una casa no pueda sostener así el precio de sus títulos sino a condicion de poseer capitales mui considerables.

Importa a estas casas no ser contrariadas en sus operaciones por capitalistas poderosos que vendan a medida que ellas compran. Por esto hai la costumbre de interesar a estos capitalistas cediéndoles a precio de costo una parte en el negocio que ha hecho la casa especuladora, la cual se encuentra entónces sostenida por

todas las potencias pecuniarias i no puede fracasar en tanto que los capitales de colocacion no llegen a faltar realmente en el mercado. En este caso los primeros compradores conservan sus títulos, si son bastante ricos para esto, i si no son bastante ricos o bastante hábiles, el negocio aborta miserablemente.

Todas las combinaciones de los especuladores son necesariamente dominadas por el estado real del mercado, es decir, por la relacion que existe entre los capitales que buscan colocacion i los títulos que buscan capitales. Si estos faltan, sea que no hayan sido ahorrados, sea porque sus poseedores no tienen confianza, o porque han preferido otras colocaciones, será en vano que los grandes capitalistas i sus primeros compradores simulen durante algunos días un jiro favorable : sus maniobras serán impotentes. Pero si hai capitales que colocar i confianza, motivada o no, los títulos se colocan con facilidad, dejando beneficios que elevan en algunos días grandes fortunas. Entónces, gracias al incentivo del juego i al contajio del ejemplo, se ve a los capitalistas precipitarse en el mercado con un ardor tal i tan ciego que compran sin exámen todo lo que se les presenta, porque es o parece fácil revender casi al instante con beneficio cualquier título que sea. En estas circunstancias se ve emitir títulos, no solo por casas poderosas que se respetan bastante para examinar un poco lo que vale en realidad el papel que ofrecen a los capitalistas, sino por casas de toda especie que amenudo no temen absolutamente emitir títulos sin consistencia ni valor intrínseco.

Estos movimientos ciegos e indeliberados, tan favorables a las estafas i tan funestos a los intereses permanentes de la sociedad, son provocados principalmente por el miraje del trato a entregar i por el espectáculo de las rápidas fortunas que se forman por su medio. En cuanto a las ruinas no se piensa en ello.—Figúrese a qué cifra se elevarán, considerando que todo lo que algunos ganan sobre el juego de las diferencias es perdido por otros. En 1856 el balance de la sociedad del *Crédito Mobiliario* acusaba una ganancia de cerca de 26 millones solo sobre las diferencias, i esta cifra no representaba ciertamente la vijésima parte de lo que se

había ganado durante ese año en la Bolsa de Paris. ¡Qué de fortunas de 20, 50, 100, 200, 500 mil francos, penosamente adquiridas en la industria i el comercio, han debido ser absorbidas para constituir estos beneficios!

La mayor parte de los abusos reconocidos en la administracion de las grandes sociedades tienen por oríjen los usos actuales del mercado de títulos. En efecto, merced a estos usos, los que compran las acciones no se informan ni se inquietan, sea del valor industrial de la empresa para que es constituida la sociedad, sea de la intelijencia, de la vijilancia i de la moralidad de los hombres llamados a dirijirla. No se ocupan mas que del precio corriente de las acciones i de las probabilidades de reventa a buen precio. Para remediar esta imprevision, cuyas consecuencias son tan funestas, sería bueno talvez prohibir a las sociedades por accion la emision de títulos al portador i no permitirles mas que la de acciones nominativas, i proscribir al mismo tiempo los tratos a entregar.— Pero volvamos a los empréstitos.

2º Emision de los títulos por comision. — Algunas veces una casa de banco es encargada de emitir títulos de empréstito u otros, por comision, por cuenta del estado o de la sociedad que pide al público capitales. En este caso se opera como en el precedente, con la diferencia de que la casa que admite los títulos i que percibe la comision por premio de sus servicios, está mucho ménos interesada en el buen éxito de la emision que en el caso precedente : puede ganar lo mismo, pero no está expuesta a perder en caso de mal éxito.

3º Venta de títulos por menor.— Enfin, se puede ofrecer directamente los títulos al público, sin intermediarios. Este medio, el mas directo i que parece prometer los resultados mas ventajosos, ha sido ensayado en Francia, segun condiciones extraordinarias bajo todos respectos, para los empréstitos contraídos durante la guerra de Oriente. Estos dos empréstitos salieron bien : pero se notará que la diferencia entre los precios de la época i el precio de emision fué bastante grande para permitir intervenir a los comerciantes por mayor, que en efecto intervinieron. No hai todavía, creo,

ejemplo en que se haya visto a los simples capitalistas hacer sus colocaciones sin ser dirigidos i arrastrados por sus jefes ordinarios. El día en que se quiera tratar directamente con los capitalistas que buscan una colocacion formal, será menester pedirles no mas que sumas en relacion con las economías realizables i pedírselas poco a poco i a medida que por el ahorro se formen capitales.

Los títulos que constituyen las deudas flotantes se negocian casi siempre directamente, porque no se elevan mas que a sumas relativamente poco importantes, i por otra parte ofrecen poco asidero al juego i a la especulacion a causa de su reembolso a plazo fijo i a la par.

Cada modo de emision de los títulos de empréstito puede ser el mas conveniente al que levante este, segun el tiempo, el lugar i la situacion respectiva del vendedor i del comprador de anualidades o de acciones.

§ 5. — *Conclusion.*

Procuremos resumir en pocas palabras las consideraciones que hemos formulado en este capítulo.

La administracion de la hacienda pública está sujeta a las mismas reglas que la de una fortuna particular : requiere la misma vijilancia, la misma atencion, la misma economía, i sobre todo que se conserve lo mas posible el equilibrio entre los ingresos i los gastos ordinarios.

Si las entradas exceden habitualmente a los gastos, debe considerarse si todos los servicios que incumben al gobierno son completos, i si no lo son, proveerse a ellos mediante el acrecentamiento de las entradas. Si estos servicios son completos, el excedente de entradas debe emplearse en reducir o suprimir el mas malo de los impuestos existentes i no en atesorar.

Si los gastos exceden habitualmente a las entradas, debe remediarse esto, sea por una disminucion de los primeros, sea por un aumento de las segundas, sea por los dos medios a la vez ; nunca por un empréstito.

Debe reservarse el empréstito para subvenir a las necesidades por su naturaleza extraordinarias i pasajeras. Constituye un acrecentamiento de las cargas ordinarias a que ha de proveerse mediante las rentas ordinarias.

La existencia de una deuda pública no es, por si misma, útil ni deseable : toda deuda pública debe ser pues amortizada i extinguida.

Al fondo de amortizacion, asi como a los intereses de la deuda pública, debe subvenirse por las rentas ordinarias del país sin recurrir a nuevos empréstitos.— El interes compuesto correría tan bien contra el estado que levantase un empréstito para amortizar, como en su favor ; i si este estado contrajese el empréstito a una tasa de interes elevada para amortizar a una tasa inferior, el interes que correría contra él por causa de los empréstitos sería mas fuerte que el que correría en su favor por causa de la amortizacion. Si hacendistas intelijentes levantaron empréstitos para amortizar durante todo el periodo de formacion de la deuda inglesa, fué porque querían favorecer a los especuladores sobre los títulos de renta, manteniendo en el mercado un comprador permanente cuya accion tendiese a mantener el jiro incesantemente en buen pié.

La forma de empréstito actualmente mas cómoda es la venta de anualidades redimibles al precio corriente o a la par, al arbitrio del deudor, mediante una amortizacion determinada, a una tasa nominal un poco inferior a la tasa real. La venta de anualidades redimibles a la par i a plazos fijos es ménos favorable al ajiotajé i conviene particularmente a las naciones que tienen a veces fuertes sobrantes de ingresos, como los Estados-Unidos de la América del Norte.

El ajiotaje i los juegos de Bolsa ejercen sobre la industria jeneral una funesta influencia, porque absorben inútilmente capitales i hombres. La autoridad podría poner fin a ellos por medio de una prohibicion absoluta de los tratos a entregar, no de otro modo.— Esta prohibicion tendría por resultado necesario un alza del interes sobre el mercado de los títulos, una dificultad mayor para

la negociacion de las anualidades de rentas públicas i acciones de grandes compañías. La dificultad sería todavía mayor para la negociacion de estos ultimos títulos, si las acciones al portador fuesen prohibidas ; pero esta interdiccion aseguraría mas probabilidades de obtener una buena administracion de las compañías. En efecto, teniendo el accionista ménos facilidad para revender su título, no lo adquiriría sino con la intencion de conservarlo i se interesaría personalmente en la administracion de los capitales que empeñase.

El país que proscribiese los tratos a entregar dejaría a sus concurrentes i vecinos mas facilidades que las que tendría el mismo para las grandes colocaciones. Con todo, podría compensar, i aun mas, las ventajas de que lo privase la supresion de los tratos a entregar por el establecimiento de un bueno i sólido sistema de bancos. En efecto, bancos en que se concentrasen las operaciones de colocacion i que se estendiesen sobre todo el territorio, facilitarían la emision de los títulos formales que pueden ser discutidos i negociados abiertamente, sin artificio ni maniobras escepcionales. Si ademas los capitales encontrasen en este país todas las facilidades naturales de colocacion, perdería poco por la supresion de los tratos a entregar, porque la dificultad de las grandes colocaciones sería mas que compensada por la facilidad de las pequeñas que son mas importantes i jeneralmente mas productivas.

CAPÍTULO X.

DE LOS GASTOS NECESARIOS DE GOBIERNO.

§ 1. — *Consideraciones jenerales.*

Despues de haber expuesto las principales cuestiones que se refieren a la percepcion de las rentas públicas i a su administracion puramente fiscal, debemos examinar las que tocan al empleo de estas rentas, a los gastos que nacen de la organizacion de los servicios públicos.

Estos gastos son necesarios o facultativos, segun que son ocasionados por las atribuciones necesarias o por las atribuciones facultativas del gobierno.

Los gastos que ocasiona la retribucion de los principales servicios necesarios de gobierno, como el salario de los jueces, de los agentes de la fuerza pública en el interior i en el exterior, de los cobradores i administradores de caudales públicos, han sido estudiados, cuanto conduce a nuestro plan, en los tres capítulos precedentes. Fáltanos examinar en este los que tienen por objeto las prisiones, la asistencia i la instruccion públicas. Pero ántes de entrar en estos nuevos estudios debemos exponer algunas consideraciones relativas a la organizacion de los servicios públicos en jeneral.

Los directores supremos de los servicios públicos se encuentran, en lo tocante a la organizacion i a la administracion de estos

servicios, en una situación análoga a la de un empresario de industria que hace concurrir a sus negocios un gran número de hombres : están en presencia del mismo problema que este empresario : obtener cuantos mas servicios al menor precio posible.

Pero los jefes de gobierno difieren de los empresarios en que su responsabilidad está mucho ménos directamente ligada a una buena administracion. El empresario que comete una falta en la organizacion de su taller sufre inevitablemente el castigo : es él quien pierde todo el monto del salario pagado al dependiente o al obrero que no trabaja, o trabaja poco, o trabaja mal ; mientras que la condicion de un jefe de gobierno no se empeora sensiblemente cuando paga empleados inútiles o perjudiciales, o cuando establece arreglos viciosos entre los agentes encargados de prestar los servicios públicos.

En la vida industrial el hombre se encuentra sin cesar en lucha, sea con la naturaleza, sea con los precios corrientes ; de tal suerte que todo error, toda negligencia de su parte es inmediatamente castigada por la accion de una fuerza irresistible. En los servicios públicos no sucede así : el hombre está en presencia del hombre con relaciones de autoridad : la falta o la negligencia del uno es jeneralmente expiada por el otro : de tal suerte que el culpable i el negligente no son casi nunca castigados inmediatamente, i no lo son sino rara vez.

Hai en esta falta de responsabilidad de los jefes de gobierno una causa de inferioridad de los servicios públicos, cuya influencia no han podido contrabalancear el patriotismo mas ardiente i el desinterés mas absoluto, i cuya accion no podría ser contenida sino por la censura vijilante de una libre publicidad.

El arreglo de los servicios públicos presenta otra dificultad, que es igualmente mui sensible en las empresas particulares, i es la que nace de su estension. Cuando un ramo de administracion se extiende sobre toda la superficie de un vasto territorio i exige el concurso de un gran número de agentes para alcanzar un fin determinado, es menester necesariamente que la accion de todos estos agentes, o al ménos de un gran número, sea, o libre, o subor-

dinada a la direccion de agentes superiores. Si es libre puede mui fácilmente hacerse arbitraria; si es subordinada el agente subalterno pierde toda iniciativa i mui luego hasta el sentimiento de la responsabilidad; i la misma disminucion de facultades no tarda en hacerse sentir en el agente superior que decide sin ulterior recurso sobre cuestiones que le son propuestas i sugeridas por otros i muchas veces por los que están encargados de la ejecucion. I cuanto mas se multiplica esta subordinacion, mas se aumentan i se hacen insoportables estos inconvenientes, resultado de la fro-tacion de unas voluntades con otras.

Imajínese, por ejemplo, una dificultad relativa a la percepcion de un derecho de aduana. Si la decision depende del perceptor, la misma cuestion puede recibir a cada instante soluciones opuestas, de manera de desconcertar al contribuyente i quitar al impuesto el carácter imparcial e invariable que debe tener siempre. Si la decision es deferida a la administracion superior, se hace esperar largo tiempo i es dada por hombres distantes de la práctica diaria, al mismo tiempo que irresponsables i por consiguiente expuestos a los mas crasos errores. — I si esta dificultad existe cuando se trata de una percepcion de impuesto, es decir, del problema mas material i mas simple que pueda ser sometido a la administracion ¿qué será cuando se trate de problemas mas delicados, que exigen la apreciacion de elementos muchos i frecuentemente morales?... En materia de percepcion hai un remedio: la intervencion del poder judicial; pero esta intervencion, que por lo demas no lo remedia todo, no puede ser empleada en todas materias. Hai siempre al lado de la jurisdiccion propiamente dicha o contenciosa la que los jurisconsultos llaman graciosa, siempre arbitraria en realidad.

Presentando la organizacion de los servicios públicos los mismos problemas que la de los servicios industriales en las grandes empresas, puede ser dirigida útilmente por las mismas máximas jenerales, que son tan solo tres:

1º Es menester que los funcionarios públicos sean bien pagados. — El inconveniente de los emolumentos mediocres es evidente.

En los países en que no existe ninguna preocupacion en favor de las funciones públicas, los emolumentos mediocres no atraen mas que sujetos mediocres, hombres que no tienen ni bastante actividad, ni bastante vijilancia i vigor para hacerse un lugar en los servicios industriales, bajo el imperio de la libertad. — En los países en que las preocupaciones son mas favorables a las funciones públicas, el empleado poco retribuido no deja de encontrarse en una posicion tanto mas falsa cuanto que se considera como colocado mas alto, i no tarda en tomarle tedio a su empleo : intenta mejorar su suerte, sea trabajando afuera, i entónces no viene a su trabajo oficial mas que para reposarse, sea traficando con el poder que posee i con el mandato que le ha sido confiado.

Un funcionario público bien retribuido debe consagrar exclusivamente su tiempo i sus facultades a su empleo i trabajar con actividad. Así un pequeño número de empleados bastan a la expedicion de los negocios, lo que vale infinitamente mas que un gran número de empleados poco retribuidos, los cuales trabajan poco por el servicio público i no pueden entrar francamente en los servicios libres. Es claro ademas que la vijilancia de un pequeño número de empleados, bien retribuidos i plenamente ocupados, es mas fácil que la de un gran número, mal retribuidos i poco ocupados.

En la mayor parte de las administraciones públicas el empleado que ha servido durante cierto número de años recibe una pensión de retiro, formada algunas veces mediante una retencion sobre su sueldo. Este sistema permite obtener empleados mas baratos, seduciendo la imajinacion por la perspectiva de esa seguridad contra las primeras necesidades a que el hombre siempre aspira ; pero ¿ es este un bien o un mal ?... vamos a verlo.

Bajo el réjimen del retiro el empleado está mas esclavizado, porque teme, si descontenta a sus jefes, perder no solo su empleo, sino tambien sus derechos al retiro. Al mismo tiempo el jefe es ménos libre, porque la destitucion i el reemplazo de un empleado son medidas extremas a que no puede recurrir sin poderosos motivos. Nunca la necesidad de mejorar los servicios públicos podría

ser considerada como un motivo suficiente para destituir a un empleado que espera un retiro.

Resulta de este régimen que todos los empleos son vitalicios o poco ménos, fuera de los casos extremos i escepcionales ; que basta al empleado inferior no descontentar gravemente a sus jefes, i que este es un atajo mui distante en realidad, sin llegar al cual puede descuidar su servicio sin sufrir por ello personalmente. El sistema de los retiros produce a este respecto deplorables efectos, i no son los solos : porque el empleado, colocado, aun en cuanto a la administracion de sus pobres emolumentos, bajo la tutela del gobierno, es inducido a no pensar en el porvenir i en sus eventualidades. — Si en vez de esperar un retiro recibiese cada año un sueldo mas elevado, pensaría mas en el porvenir i podría proveer a él por sí mismo, de la manera que le pareciese mas conveniente : sentiría, al ménos a este respecto, el estímulo de la libertad.

2º Colocar lo ménos posible a los empleados entre su deber i su interes personal. — Es bueno evitar las tentaciones aun a las personas mas honradas, i para esto es necesario arreglar el trabajo de cada uno de manera que sea, cuanto mas se pueda, residenciado i vijilado por otros.

3º Fijar, cuanto sea posible, la responsabilidad de cada uno. — Para esto importa que el trabajo de cada uno sea distinguido lo mas posible del de los demas, de manera de hacer resaltar netamente las individualidades. Por esto es que el trabajo a destajo, tan fecundo en la industria, debe ser introducido siempre que la naturaleza del servicio lo permita. Se ha hecho de él una aplicacion ingeniosa en el Tribunal de Cuentas de Paris, en que los refrendarios, encargados del primer exámen de las cuentas, reciben un mediocre sueldo fijo, pero aumentado con una suma que se distribuye entre ellos cada año a prorrata del trabajo de cada cual.

Sería posible, en cierto número de servicios, particularmente en las administraciones centrales, emplear el sistema de retribucion por empresa, no teniendo mas que ciertos empleados superiores encargados de un trabajo determinado i bastante retribuidos

para tomar a su cuenta los colaboradores secundarios de que hayan menester. Este sistema presentaría el inconveniente de dar a estos empleados superiores un poder mui grande, algunas veces excesivo; pero al ménos se fijaría bien la responsabilidad, i la expedicion de los negocios ganaría con ello ciertamente. Sería facil contener el poder de los empresarios jefes de servicio por un buen sistema de inspeccion i de residencia.

La organizacion de los servicios públicos presenta, por la naturaleza de las cosas, dos dificultades opuestas que es difícil obviar enteramente. Es menester en efecto individualizar los servicios o centralizarlos. Si se los individualiza, se da actividad a la máquina administrativa i se fija netamente la responsabilidad: pero al mismo tiempo que se multiplica el número de los funcionarios responsables, se aumenta el número de los funcionarios independientes i la unidad de impulsión i de dirección no se conserva sino a precio de un gran trabajo. Si se los centraliza, esta unidad de dirección subsiste sin dificultad, al ménos en apariencia, pero todos los empleados subalternos, privados de iniciativa i de responsabilidad, aun nominal, pasan al estado de máquinas i el movimiento del trabajo se relentece sin fin.

Cuando por lo demas la centralizacion alcanza cierto desarrollo, la unidad de impulsión i de dirección se borra i desaparece poco a poco con la responsabilidad. Si, por ejemplo, se reserva a un ministro o a un director jeneral la decision soberana de una multitud de negocios, estos funcionarios pasan rápidamente al estado de máquinas de firmar i no pueden casi examinar nada. ¿Qué autoridad efectiva puede tener sobre los negocios expedidos en su nombre una persona obligada a pasar tres horas todos los días firmando incesantemente? ¿Qué responsabilidad ni aun moral puede imponérsele?

I sin embargo él es el responsable en el nombre. El autor de la decision que el jefe ha firmado sin leerla, oculto en el fondo de su oficina, es desconocido de este jefe i del público: si su trabajo es bueno i concienzudo no reportará de él ni honra ni provecho; si su trabajo es malo, sin serlo con todo hasta el punto de causar

escándalo, no sufrirá por ello ni en su posición, ni en su reputación. ¿Porqué habría de esforzarse? — Únicamente por virtud i por patriotismo, móviles enérgicos pero cuya influencia no sienten todas las almas igualmente.

Sin embargo, la virtud i el patriotismo no son tan raros como se dice, i bastarían frecuentemente a determinar oscuros i loables trabajos, si estos pudiesen pasar al ménos impunes. Pero no puede ser así: la centralización pone muchos intermediarios entre el que hace un trabajo i el que lo firma: estos intermediarios, superiores al autor del trabajo e inferiores al que lo firma, están habituados a seguir una rutina, que les ahorra la molestia de pensar i de juzgar por sí mismos: no admiten que esta rutina pueda ser violada por un subalterno. Ellos aplican a todo trabajo superior, como a todo trabajo inferior, la medida común de cierta mediocridad presuntuosa i altanera. Así el trabajo concienzudo llega a ser inútil para el público i perjudicial al que lo hace. ¿Cómo no habría este de desalentarse?

Si toda grande administración centralizada cae a la larga en la rutina i en la mediocridad, no es porque no admita hombres inteligentes, activos, capaces de esfuerzo i de juicio; sino porque estos hombres no tardan en ser desalentados i dominados en cierto modo por un arreglo en que se encuentran obstáculos a cada paso i en que la impulsión es casi insensible. Después de haber pasado quince o veinte años de su vida bajo este régimen, se habitúan a él i son incapaces de trabajo i sobre todo de invención: llegan a ser obstáculos a su vez para los que, mas activos, querrian aportar a la centralización las dotes de la libertad.

Cualquiera que sea la originalidad de los individuos, no se ve nunca que cierto número de hombres se aplique en condiciones comunes a trabajos del mismo género sin que se desarrolle entre ellos un espíritu de cuerpo. Un ejército en campaña tiene su espíritu de cuerpo; un ejército en guarnición tiene también el suyo, así como la magistratura, el comercio i cada uno de sus ramos. Este espíritu de cuerpo impone hábitos a que el individuo no puede impunemente sustraerse. En las administraciones centrali-

zadas estos hábitos consisten en estar presente en la oficina, en trabajar lo ménos posible i en respetar esa mediocridad rutinera, que reina como soberana i que conduce a la consideracion de los jefes i al ascenso. No hai organizacion individual bastante fuerte para resistir a ella.

Es por esto que, a pesar de los inconvenientes que presenta el gran número de funcionarios independientes en una misma jerarquía, la especialidad, unida al trabajo por empresa con responsabilidad bien determinada, nos parece preferible a la centralizacion. Se podrían contener los abusos de la independenciamiento de los empleados por un sistema de represion en forma judicial; pero en los países en que la discusion i la publicidad pueden ser libres no se ha menester de esta represion que puede ser suficientemente asegurada por la opinion pública.

§ 2. — *De la administracion de las prisiones.*

La existencia de las prisiones es una consecuencia necesaria del establecimiento de un sistema de justicia regular: en todos los países civilizados se ha conocido que era menester asegurar la persona de los individuos acusados de ciertos crímenes, durante los trámites del enjuiciamiento, i la encarcelacion ha sido empleada bajo diversas formas como la pena de un mui gran número de infracciones a las leyes. Do quier las prisiones han sido colocadas bajo la administracion i la vijilancia inmediata de la autoridad pública. I por esto es que los gastos a que dan lugar los hemos puesto en el número de los gastos necesarios de gobierno.

La encarcelacion preventiva no tiene por objeto mas que asegurar la persona del acusado de un delito: la encarcelacion represiva tiene por fin castigar i mejorar. De aquí la conveniencia de dos especies de réjimen para las prisiones; pero no podríamos investigar las condiciones que convienen a cada una de ellas sin salir de nuestro asunto. Notemos solo que hasta estos últimos tiempos no se había hecho ninguna distincion entre los diversos encarce-

lados, que se hallaban todos colocados en las condiciones mas funestas a su salud física i moral ; de tal suerte que se ha formado en casi todos los países una clase de hombres habituados a vivir en prision, i cuya profesion casi declarada, fuera de prision, es cometer crímenes i violar las leyes. Esta clase se ha mostrado hasta ahora mui refractaria contra las tentativas hechas para mejorarla i es casi cierto que no se podrá reducirla sino por la fuerza, agravando las penas dictadas contra las reincidencias.

Cualquiera que sea la causa i el fin de la prision, el preso se halla colocado, por la naturaleza misma de las cosas, bajo el imperio de la autoridad que debe proveer a sus necesidades i dirigir su trabajo.

Las necesidades del individuo detenido preventivamente deben ser satisfechas con cierta liberalidad, como las del soldado, por ejemplo. Las necesidades del condenado deben ser satisfechas con mas severidad, como las de la clase mas pobre de la poblacion, porque de otra manera habría una ventaja material en procurarse la prision, si el culpable había de tener una suerte mejor bajo ciertos respectos que la del pobre honrado.

El preso debe trabajar : esta es la lei jeneral de la humanidad. Es justo que provea por su trabajo a sus necesidades i el trabajo ademas es indispensable a su mejoramiento moral. La lei del trabajo, aun impuesto i forzado, debe ser jeneral en todas las prisiones de condenados, miéntras que puede ser facultativo para los encarcelados preventivamente.

No hai ningun inconveniente en que los presos puedan, dentro de ciertos límites, mejorar su condicion material, sea por medio de una fortuna personal, sea por su trabajo. Esta facultad puede aun ser un estímulo útil que impida que el sentimiento de la libertad i de la responsabilidad se extinga completamente en sus almas.

La administracion económica de las cárceles presenta problemas graves, difíciles, que no han sido todavía resueltos en la práctica de una manera completamente satisfactoria i que debemos indicar.

El preso debe subvenir por su trabajo a la satisfaccion de sus necesidades : esta es la lei que rige al hombre libre : pero hasta el presente los presos han estado exentos de ella. Sin hablar de los gastos de aposente i de custodia que para ellos son mui superiores a los del hombre libre, su trabajo en jeneral es ménos productivo, i esto por diversas causas. En primer lugar, el preso es mui frecuentemente por carácter un pésimo obrero, porque se ha hecho criminal por pereza, para no trabajar. En segundo lugar, no puede ejercer en la prision un oficio cualquiera, sino solo uno de aquellos cuyo ejercicio es compatible con la reclusion : le es menester de consiguiente hacer casi siempre un aprendizaje; es decir, trabajar a pura pérdida durante cierto tiempo. En fin, como sus primeras necesidades son satisfechas, cualquiera que sea el producto de su trabajo ; como por otra parte no tiene frecuentemente ni familia, ni afecciones afuera ; su voluntad no es afectada por la mayor parte de los estímulos que obran con tanta enerjía sobre la del hombre libre. Las facilidades otorgadas al preso para mejorar en cierta medida su condicion material i para ahorrar son los medios mas eficaces que se hayan imaginado para acercarle a las condiciones de la libertad.

Dos sistemas han sido aplicados a la administracion del trabajo de los presos, i son el de la administracion pública i el de arriendo o subasta. En el primero la autoridad forma talleres, compra materiales, determina los salarios i se hace en una palabra empresario de industria : luego vende los productos, sea por mayor, sea en detal, en depósitos o almacenes establecidos cerca del consumidor. En el segundo, la autoridad, despues de haber formado talleres, arrienda por mayor i anticipadamente el producto del trabajo de cada uno de ellos a empresarios que se encargan de suministrar los materiales, algunas veces de determinar los salarios individuales i de vender los productos. Así, con el primer sistema la autoridad establecerá, por ejemplo, un taller de sombrerería dirigido, sea por un preso, sea por un contraamaestre tomado afuera, que reglará el trabajo de cada uno i su salario individual, vijilará el empleo de los materiales i recibirá los pro-

ductos ; con el segundo, el taller de sombrerería, compuesto de tantos obreros mas o ménos formados, es arrendado a cierto precio a un sombrerero que se encarga de llenar por sí mismo o por un delegado las funciones de contraamaestre.

Con el sistema de la administracion pública el contraamaestre está poco interesado en la buena direccion del taller i el director o inspector encargado de vijilarle no está interesado en ello tampoco ; de tal suerte que una fabricacion, siempre cargada de detalles, está sujeta a todos los defectos inherentes al sistema de autoridad. Con el de arriendo el empresario no tiene mas que un fin : producir lo mas posible. Para conseguirlo no le importa descuidar completamente el mejoramiento moral de los presos. En el uno i en el otro sistema por lo demas el trabajo del preso produce jeneralmente ménos, sea a la administracion, sea al arrendatario, que el del obrero libre.

El sistema de la administracion pública sería preferible, si los administradores de cárceles se interesasen vivamente en obtener grandes resultados morales i económicos ; pero no podrían interesarse suficientemente sino a condicion de tener una gran libertad de accion i de no ser embarazados por reglamentos uniformes. I sí se suprimiesen o disminuyesen mucho los reglamentos, los administradores de un carácter inferior podrían abusar en terribles proporciones del poder que se les confiriese, o para enriquecerse, o simplemente por el placer de ejercer una tiranía. Es por esto que el sistema del arriendo ha prevalecido i es preferido jeneralmente.

La administracion i el empleo del trabajo de los presos presenta otro problema de un órden mas elevado i por consiguiente mas simple : los productos de los talleres de las cárceles vienen al mercado en concurrencia con los del trabajo libre cuyo precio tienden a hacer bajar. De aquí una perturbacion del taller social contra la cual se ha reclamado frecuentemente i que merece una seria consideracion.

En la práctica es bueno no crear repentinamente en las cárceles talleres que, suministrando una suma considerable de productos,

relativamente a las salidas, puedan alterar considerablemente el estado habitual de las cosas. Conviene que estos talleres no suministren mas que una pequeña parte de los productos demandados por el mercado o productos nuevos, de manera que la perturbacion sea tan mediocre cuanto se pueda. Pero es indispensable que los presos estén ocupados i ocupados constantemente, aun cuando las leyes jenerales del mercado pongan en cesacion algunos talleres libres del mismo jénero. I por consiguiente, es menester que sus productos se vendan al precio corriente, cualquiera que sea, i aun cuando dejase de ser remunerador para los talleres libres. Así es que la eleccion i el arreglo de las industrias en cada cárcel presenta un problema de economía práctica tan interesante cuanto complicado, en cuya solucion conviene tomar en cuenta el estado de la industria local i las salidas que promete el estado del mercado. Donde el trabajo de los presos es dado en arriendo este problema se resuelve empíricamente con bastante facilidad.

No debe nunca perderse de vista que este trabajo, necesario i sostenido a costa del impuesto, no debe en ningun caso tomar la iniciativa de las bajas de precio, sino solo seguir en esta vía a la industria libre. El preso es para el obrero libre un concurrente inevitable i tanto mas peligroso cuanto que debe estar cierto de tener siempre trabajo. Es menester que la práctica modere lo mas posible esta dura necesidad i que el trabajo del preso, cuando es dado en arriendo, reciba una retribucion tan igual cuanto sea posible a la del obrero libre.

Se evitarían sin dificultad los inconvenientes de la perturbacion introducida por la concurrencia del trabajo de los obreros libres i de los presos, si se pudiese aplicar estos a la agricultura cuyo mercado es bastante extenso para no ser afectado sensiblemente por la introduccion de algunos millares de brazos. Este trabajo presentaría otra ventaja, la de ser mas favorable a la salud moral i física de los obreros; pero las necesidades de la vijilancia no permiten casi admitirlo, i hasta hoi solo ha sido aplicado con buen éxito para los presos jóvenes, mas dóciles en jeneral i ménos peligrosos que los adultos.

La provision de los víveres, vestidos i otros objetos necesarios a los presos suscita cuestiones del mismo jénero que las que acabamos de examinar. Estas provisiones pueden ser hechas mediante compras convencionales ajustadas día a día por un ecónomo, o en ejecucion de un trato jeneral hecho de antemano por un año o mas con un empresario. Henos aquí otra vez delante de los dos sistemas opuestos de la administracion pública i del arriendo. Con el primero, todo reposa en la dilijencia i la buena fé del ecónomo, contra quien es imposible establecer, por reglamento o de otro modo, una vijilancia formal : con el segundo, esta vijilancia es posible, pero presenta tambien mui grandes dificultades.

En efecto, hai dos cosas que vijilar ; primeramente la celebracion del trato i en seguida su ejecucion. El trato puede celebrarse convencionalmente o por adjudicacion. La primera forma es mejor si el representanté de la administracion es un hombre ilustrado i mas sensible a los deberes que le impone su mandato que a su interes pecuniario : la segunda es jeneralmente preferida i preferible en realidad, porque no exige la probidad del funcionario i admite toda concurrencia. No obstante, es sabido cuán insuficientes son las garantías que presenta, cuán fácil es a un pequeño número de concurrentes entenderse de antemano para obtener precios mas elevados. Para obviar este inconveniente se han sometido en Francia las adjudicaciones de este jénero a reglamentos que son casi tan buenos cuanto puede desearse.

Pero si el fraude es posible en el ajuste del trato, es fácil en la ejecucion, si hai connivencia entre el proveedor i los funcionarios encargados de recibir las provisiones. Entónces en efecto el proveedor puede no entregar mas que objetos insuficientes en cantidad i en calidad, i poner a los presos en una situacion tanto mas terrible cuanto que no tienen directamente ningun recurso contra él. Se comprende que, donde quiera que existen abusos de este jénero en grande escala, no haya ni disciplina moral, ni mejoramiento posible : porque ¿ cómo enseñar a un preso útilmente el respeto de la propiedad si conoce que se le sustrae una parte

del vestido i del alimento mismo que la autoridad compra para él i que los contribuyentes pagan? — Contra los abusos de este jénero no hai otro remedio que penas graves, una justicia severa e inspecciones imprevistas, repentinas i ordenadas con inteligencia por la administracion central.

Las observaciones que preceden se aplican no solo a las provisiones hechas a los presos, sino a todas las destinadas a los individuos que viven bajo el imperio de la autoridad, en el ejército, en los hospitales i hospicios, en los colejos, etc.; i en jeneral a todas las provisiones i a todos los trabajos que forman la materia de las adjudicaciones. Es sobre todo cuando se examinan estas provisiones i estos trabajos, cuando se comprende hasta qué punto la libertad es superior a la autoridad en todas las materias industriales, i cuánto mas fuerte que el simple mandatario es el individuo que obra bajo la influencia del interés privado.

Se encuentra en todas las prisiones un proveedor subalterno del que no se hace caso i que casi siempre abusa extrañamente de su posicion, el alcaide. Por él i por él solo pueden los presos procurarse a su costa los pequeños regalos que los reglamentos autorizan, de suerte que se haya investido de un monopolio, i del monopolio mas estricto, por la naturaleza misma de las cosas. Este monopolio debería ser siempre atemperado por la autoridad, i si no lo es da lugar a exacciones que son como verdaderos robos.

No tenemos para que ocuparnos de las cuestiones tocantes a la disciplina de las cárceles, al aislamiento de los presos, a su separacion de sus familias. Cuestiones son estas que se refieren principalmente a la moral i a la administracion. Sobre estas materias la economía política no puede dar mas que un consejo, acercar cuanto se pueda a las condiciones de libertad, al ménos a título de recompensa, a los hombres a quienes se quiera hacer capaces de llenar, a la expiracion de su pena, los deberes que impone la libertad.

§ 3. — *De la asistencia pública.*

El asunto que vamos a acometer reclama una atención muy particular : es vasto i es menester tratarlo sumariamente, enunciar los principios e indicār su encadenamiento, sin entrar en desarrollos que exigirían demasiado espacio, pero que una inteligencia atenta puede suplir sin dificultad.

Cada familia debe vivir del producto de su trabajo : tal es la lei soberana de la-distribucion de las riquezas bajo el imperio de la libertad. Pero, cualquiera reforma que se haga i cualquiera medida que se tome, será siempre muy difícil o mas bien imposible asegurar la estricta aplicacion de esta lei. El peso de la concurrencia, la debilidad de cuerpo o de espíritu, los accidentes sociales o de familia, las enfermedades, los vicios colocan siempre a algunos individuos o a algunas familias en la indijencia : toda sociedad tiene sus retardatarios como todo ejército en marcha sus rezagados, i es menester necesariamente que los retardatarios industriales o mueran de miseria, o sean socorridos con una parte de los productos del trabajo de otro.

Los indijentes deben ser socorridos : la moral, la relijion, la humanidad lo exigen i la economía política lo aconseja, porque la perspectiva de un abandono absoluto en caso de desgracia podría introducir la desesperacion en la clase de los trabajadores i dañar así al desarrollo de las fuerzas productivas. Como ademas la administracion de los socorros públicos o privados introduce una grande escepcion en las leyes ordinarias de la distribucion de las riquezas, se comprende esencialmente en los estudios del economista.

El indijente socorrido se encuentra, en cuanto al socorro que recibe, colocado fuera de las leyes económicas de la sociedad, i por consiguiente fuera, a este respecto, de la disciplina social ; deja de vivir bajo el imperio de la libertad i no cae inmediatamente bajo el de una reglada autoridad : se exime a la vez de la responsabilidad que atempera i dirige la libertad, i de las reglas,

de la coaccion que impone todo réjimen de autoridad formal. El indigente asistido puede pues encontrarse en un estado de licencia i de abandono a que su moralidad no pueda absolutamente resistir. Los socorros materiales, si no son acompañados de un correctivo, le dan un medio de vivir sin trabajo i le hacen olvidar la necesidad de trabajar : tienden a borrar en su alma el sentimiento de la responsabilidad, i cuando le son dados habitualmente los considera como el pago parcial de una deuda indefinida, de tal suerte que, léjos de ser reconocido por ellos, el que los recibe los juzga siempre insuficientes. Así es como la indigencia habitual arrastra casi siempre tras sí la pereza, la pusilanimidad, la degradacion moral, i como la indigencia accidental dejenera fácilmente en indigencia habitual.

Hemos indicado en la primera parte de este trabajo los inconvenientes i los peligros de la multiplicacion de una poblacion indijente, i la indispensable necesidad de poner un freno a esta multiplicacion, de contener la enfermedad social llamada *pauperismo*. El cuidado de prestar este servicio toca a los que distribuyen socorros a los indijentes, sea espontaneamente i a su costa, sea como mandatarios de los particulares i de la sociedad.

La primera cuestion que se presenta en los estudios sobre los socorros que deben darse a los indijentes es la de la mendicidad ; ¿ Debe ser lícito a todo individuo pedir i dar limosna ? ¿ Debe someterse a un exámen i a una autorizacion previa la facultad de mendigar ? ¿ O debe ser absolutamente prohibida i castigada la mendicidad como una contravencion a las leyes sobre cuya existencia reposa el órden social ?

La mayor parte de los hombres se figuran que cuando han abandonado una parte cualquiera de su renta a personas que, a primera vista, les parecen indijentes, han cumplido sus deberes de caridad. Sin embargo, no solo no han cumplido completamente su deber, sino que mui frecuentemente han hecho una accion tan funesta en sus consecuencias como loable por la intencion que la ha inspirado. El que, por ejemplo, da limosna a un hombre capaz de trabajar i que por pereza hace profesion de vivir a expensas de

otro, alienta en su prójimo el vicio que enjendra todos los demas : sostiene a su prójimo i lo confirma en sus malos hábitos i le daña, al mismo tiempo que daña al órden social : ofrece una prima a la exhibicion de los signos exteriores de la indijencia, al arte de apiadar al transeunte por jestos i lamentaciones, por enfermedades finjidas. El que da limosna a un indijente verdadero, aquejado de enfermedades aparentes i reconocidas, se la da a sabiendas de que debe ser socorrido ; pero ignora si este mendigo tiene o no ha recibido ya abundantes limosnas ; si no especula sobre la caridad pública para hacer gastos considerables o atesorar.

Que la mendicidad sea tolerada en los países en que la sociedad abandona a los indijentes i no les dispensa ningun socorro, esto es lójico i se concibe sin dificultad : la mendicidad es un grande mal, una causa de abusos infinitos, i con todo valdría mas tolerarla que condenar a todos los indijentes a morir de miseria ; pero desde que la sociedad da socorros i hace de ello el objeto de una administracion regular, la mendicidad debe ser estrictamente prohibida, i se puede decir que es una accion mui poco loable, cuando ménos, estimularla, arrojando ciegamente algunas limosnas a personas desconocidas.

Sin duda que los socorros distribuidos por personas caritativas valen mas que los dispensados por la administracion de socorros públicos mas perfecta que pueda imajinarse ; pero es a condicion de que la caridad de los que dan no se límite a dar, que mire bien a quién i cómo da i cuáles serán los efectos probables de sus sacrificios ; a condicion de que sea vijilante, perspicaz, liberal en caso necesario para los infortunios lejítimos, parcimoniosa para la indijencia que proviene de la pereza o de la negligencia, inexorable para la indijencia finjida o que nace de un vicio calculado de la voluntad. Para esto es menester que la persona caritativa, ántes de dar un socorro, tome informes precisos sobre el carácter, las costumbres, los antecédentes verdaderos de los a quienes quiera socorrer i presente el socorro de modo que no dañe a su moralidad. Es menester por consiguiente que al mismo tiempo que sub-

viene a las necesidades del cuerpo, tenga cuidado de las del alma,¹ exhortando a la esperanza, a la energía, al trabajo; que se muestre dispuesta a secundar todo esfuerzo lejítimo i razonable, al mismo tiempo que fria para con la indijencia que se abandona, i sobre todo que no dé i no deje nunca esperar socorros permanentes. Practicada de este modo la caridad privada es una especie de sacerdocio, útil a la sociedad, tanto mas meritorio cuanto que es penoso i mui poco remunerado, aun en reconocimiento; pero su accion es necesariamente mui circunscrita, i ademas pocas personas son propias para practicar deberes tan austeros. El mayor número los practica poco o se contenta con dar socorros, encomendando a terceros el cuidado de distribuirlos: de aquí las corporaciones, las cofradías, las instituciones de beneficencia, siempre dispuestas a pedir subvenciones a la autoridad que dispone del impuesto.

Enfin, esta autoridad puede haber establecido ella misma una administracion de socorros tomados del producto del impuesto. Entónces se presentan problemas mui delicados i cuya solucion, aun imperfecta, exige en la práctica cuidados i contemplaciones infinitas.

Si los socorros de la caridad fuesen todos voluntarios, la administracion pública no tendría ningun motivo de intervenir: bastaría que la opinion fuese vijilante sobre el modo como las limosnas se conceden i sobre los abusos posibles; porque estos abusos no podrían causar un peligro público miéntras no se reclamase para los pobres una parte del producto del impuesto. Pero desde que ha de socorrerse a los indijentes por medio del impuesto, comienza el peligro; el pauperismo existe en una escala mayor o

¹ « Aunque en jeneral, dice mui bien el Sr. abad Bautain, el dinero sea útil para hacer bien, si la aplicacion del beneficio no es acompañada de una virtud moral que lo releve i aumente su valor, si el espíritu de caridad no viene a transformar i vivificar lo que da, la limosna pierde su dignidad i una parte de su poder. Llega a ser un acto casi material que reporta poco al que la hace i que humilla o al ménos deja indiferente al que la recibe. Es que entónces no entra nada del alma en esta comunicacion del rico con el pobre, i por lo que ella contribuye poco al bien de las almas, que es lo mas esencial. »

menor i la autoridad pública se halla en la necesidad de aplicarle remedio mediante combinaciones sistemáticas cuya teoría es simple pero cuya práctica es difícil.

Desde que ha de socorrerse a los indijentes por medio del impuesto, es decir, por medio de una deducción *forzada* de las rentas de cada ciudadano, no se trata ya de caridad propiamente dicha, sino de seguridad pública, i la autoridad está obligada a imponerse reglas severas. Sus agentes deben considerar en primer lugar sí el que pide socorro tiene derecho a él i sí este socorro debe ser temporal o permanente.

Para saber sí el indigente que reclama la asistencia pública tiene derecho a ella, es menester informarse de sus necesidades i de sus recursos i de las causas por cuya accion sus recursos se encuentran inferiores a sus necesidades. Sus necesidades lejitimas son iguales al minimum de consumo que existe en la poblacion libre; porque ¿ con qué derecho reclamaría una facultad de consumir mas considerable que los que viven por sí mismos i nada piden? — Sus recursos no son siempre fáciles de averiguar, porque es casi imposible saber sí recibe o no socorros de la caridad privada; de tal suerte que el mismo individuo puede recibirlos, no solo de tal o cual particular, sino tambien de muchas administraciones de beneficencia i reclamar todavía algo de la parte del impuesto consagrada al sosten de los indijentes. Aquí se presenta una dificultad grave ante la cual importa no retroceder.

En efecto, si es cierto que el secreto es de la esencia de la caridad privada i recomendado por la relijion que condena la ostentacion en la limosna, no existe ningun motivo para que se guarde el secreto por los que están simplemente encargados de la distribucion de las liberalidades de *otro*, como que son simples mandatarios que no tienen ningun motivo de enorgullecerse de las limosnas que distribuyen i que por el contrario deben cuenta de ellas. No es pues ninguna tiranía preguntarles sí tal individuo, que reclama socorros del impuesto, los recibe por sus manos o sí no los recibe.

Se podría lejitimamente ir mas allá i pedirles cuentas en re-

gla, en virtud del derecho de vijilancia que corresponde a la autoridad sobre la vida i la jestion de todas las personas civiles. Este derecho sería aplicado a los establecimientos de beneficencia con tanta mas razon quanto que los socorros de que disponen pueden ser distribuidos de manera de hacer nacer i de fomentar el pauperismo, es decir, de comprometer la existencia de la sociedad, como se ve en un gran número de países i como se vió en toda la Europa católica en la edad media. Con todo, puede ser conveniente no ejercer el derecho de la autoridad rigurosamente, hacer algunas concesiones a los escrúpulos de conciencia de las personas caritativas que confían la administracion de sus limosnas al clero secular o regular, i reclamar solo los informes necesarios a la buena administracion de los socorros públicos.

No hai necesidad de hacer observar que todas las corporaciones o sociedades encargadas por la autoridad misma de la distribucion de estos socorros deben ser obligadas a la publicidad mas completa, en cuanto a las sumas recibidas, cualquiera que sea su oríjen, i en cuanto a los socorros dispensados.

Despues de haber averiguado lo mejor posible los recursos del indijente que reclama asistencia, el administrador de los socorros públicos debe investigar las causas de la indijencia i considerar si dan lugar a socorros temporales i accidentales o permanentes i periódicos. Los primeros pueden ser concedidos sin inconveniente, pero con mucha circunspeccion, a domicilio; los segundos no deben serlo sino en hospicios o establecimientos especiales.

Los motivos de esta distincion son mui simples. El individuo o la familia que no han menester de asistencia sino temporalmente i por accidente, no se hallan por esto solo fuera de la lei comun: pueden todavía mantenerse por el producto de su trabajo bajo el imperio de la libertad: tienen todavía enerjía i el sentimiento de la responsabilidad: si aceptan temporalmente la asistencia pública, no dependen solo de ella. Por el contrario, el individuo o la familia que reclaman socorros permanentes o periódicos, no pueden ya vivir bajo el imperio de la libertad: salen de la lei comun i caen de hecho, como de derecho, bajo el imperio de la auto-

ridad. Esta puede sostener a los individuos pero no a las familias, sino quiere perpetuar el pauperismo e imponer a la porcion laboriosa i libre de la sociedad cargas siempre crecientes.

Así, cuando el estado i los hábitos de una familia reclaman socorros permanentes, los individuos de los dos sexos deben ser separados i los niños sustraídos al abandono, a los malos consejos i a los malos ejemplos de padres viciosos, o sin valor, o sin fuerza en todo caso. Es bueno que estos niños sean vueltos a colocar cuanto se pueda en las condiciones de la vida comun i libre, en pension en casa de familias pobres i honradas, o como aprendices en un taller, etc., miéntras que los padres van a trabajar a un hospicio. Entónces en efecto la sociedad ha socorrido a los individuos: al mismo tiempo ha provisto a su salvacion impidiendo perpetuarse las tradiciones de la indijencia en familias siempre dispuestas a ofrecer con rebaja su mediocre trabajo i a hacer bajar los salarios, de manera de abrumar a los obreros que luchan en libertad i de hacerlos caer, a ellos tambien, a cargo de la asistencia pública.

Los abusos del sistema de los socorros permanentes o periódicos a domicilio han sido revelados al mundo entero por el ejemplo de la Inglaterra, de la Francia, de la Béljica i de muchos otros países. Es superfluo recordar ahora estos abusos i criticar este sistema.

Así como conviene no conceder los socorros permanentes sino en la reclusion i bajo el imperio absoluto de la autoridad, sería útil llevar a domicilio los socorros temporales. Se sigue hoi un sistema mixto, poco conforme a estos principios: los socorros permanentes son mui amenudo distribuidos a domicilio i los socorros temporales, especialmente los que exigen las enfermedades, en establecimientos públicos, en los hospitales. Es posible que en los hospitales la asistencia medical sea un poco mejor que en domicilio, pero no es cierto que los enfermos se encuentren mejor: su acumulacion en un estrecho espacio es una mala condicion hijiénica; enjendra enfermedades especiales, epidemias desconocidas en las familias. La existencia del hombre ademas

no es toda material : no se le separa impunemente de las personas que le son queridas, de los cuidados bien o mal entendidos a que está habituado ; no en vano se encuentra colocado de manera de ver noche i día el espectáculo del dolor, de la agonía, de la muerte, de los hábitos automáticos de las personas encargadas por la autoridad de tener cuidado de él. No en vano se aleja tampoco de la familia del pobre el espectáculo de la enfermedad i de la muerte de sus miembros, i la sociedad la invita, en cierto modo públicamente, a no prever estos accidentes en los arreglos de su vida i a fundar todas sus esperanzas en la asistencia pública.

Los socorros a domicilio, en caso de enfermedad, presentarían muchos ménos inconvenientes que las admisiones en los hospitales : harían sentir mas a la familia socorrida que se encuentra temporalmente fuera de la lei comun, al mismo tiempo que atentarían ménos a su dignidad. — El pobre sentiría mejor que los achaques i las enfermedades son eventualidades ordinarias que deben entrar en sus previsiones i a que debe proveer por el órden i el ahorro ; que forman parte en una palabra de las necesidades indispensables a que debe bastar su salario ordinario. Las sociedades de socorros mutuos le ofrecen un excelente medio de asegurarse un recurso contra las enfermedades bajo condiciones las mas fáciles i en la forma mas propia a sostener su enerjía i su moralidad.

Está demostrado ademas que la asistencia a domicilio de los enfermos pobres costaría ménos i mucho ménos que la asistencia en los hospitales mejor administrados.

Cuando se consideran la ostentacion i el lujo en cierto modo de los hospitales i la liberalidad de las admisiones en ciertos países, asombra que estos establecimientos no hayan ejercido en la clase obrera una influencia mas deplorable. Es menester que el sentimiento de la dignidad personal haya sido mui vivaz entre los obreros para que, en presencia de esos edificios fastuosos, de esos médicos afamados, de esas hermanas de caridad tan ponderadas, prefieran, cuando la enfermedad los aqueja, su pobre habitacion i su desnudez, pero al mismo tiempo su independenciam i su

familia, i no acepten el hospital sino como una última i fatal necesidad.

Los hospitales no deberían recibir mas que a los individuos aislados, sin familia, o a los que sufriesen enfermedades tales que su tratamiento en familia presentase inconvenientes, como son las que obligan aun a los ricos a recurrir a las casas de sanidad.

Todos los individuos a quienes la asistencia pública ofrece socorros permanentes se hallan bajo la tutela de la autoridad, que debe usar de su poder de modo de combatir lo más que sea posible los progresos del pauperismo. Estos individuos pueden dividirse en muchas clases i someterse a réjimenes diferentes. Hai especialmente dos clases de niños : los espósitos i los huerfanos; i tres clases de adultos : los ancianos, los enfermos i los adultos válidos, sin recursos i sin trabajo. El réjimen a que cada una de estas clases puede ser mas útilmente sometida es la materia de vastos estudios, dignos del mas alto interes, que apenas podemos tocar de paso.

Niños espósitos.— Los unos han nacido fuera de matrimonio, los otros en matrimonio, de padres demasiado pobres o demasiado indolentes para criarlos. Los primeros han sido concebidos en violacion de la lei; los segundos son abandonados en violacion de la lei. Deben ser admitidos liberalmente porque no son culpables, pero no ciegamente : la autoridad a que los padres vienen a imponer una carga tiene el derecho de informarse de ellos, de saber quiénes son i hasta qué punto pueden subvenir a las necesidades de los hijos que han echado al mundo : puede mui lejitimamente compelerlos a llenar una parte de estos deberes subviniendo o al ménos contribuyendo al sosten de los hijos. Debería aun tener la facultad de apoderarse de sus personas i de colocarlas en los hospicios de adultos válidos. En cuanto a los vínculos de familia que los unen al niño i a los derechos civiles que de ellos resultan, es mui conveniente que desaparezcan por el hecho solo del abandono, sin perjuicio de que la administracion se los restituya en el caso que lo juzgue equitativo.

Los niños deben ser educados para vivir en familia bajo el im-

perio de la libertad : importa pues dejarlos el ménos tiempo posible en el hospicio i procurarles siempre que se pueda una familia adoptiva. Cuando se pueda encontrarla en las poblaciones honradas i laboriosas que viven de la agricultura, se atenderá mejor al porvenir de los niños, sin ninguna perturbacion del taller social.

Huérfanos.— Los huérfanos de las familias pobres se encuentran algunas veces, por un accidente imprevisto i sin culpa de sus padres, a cargo de la asistencia pública. No obstante, la administracion debe informarse de los recursos i de la buena voluntad de los miembros de sus familias, i cuando adopta a los niños, deben romperse los vínculos civiles que los unen a sus padres. Importa interrumpir lo ménos posible para ellos la vida de familia i no tenerlos en un hospicio bajo una disciplina comun sino en tanto que no se pueda colocarlos, sea en pension en el campo, sea en aprendizaje en una condicion análoga a la en que han sido educados.— Las preocupaciones sociales que existen contra los espósitos exigen que los huérfanos esten, siempre que se pueda, bajo la tutela de una administracion diferente.

Ancianos i enfermos.— La vejez i las enfermedades, los achaques crónicos, deben entrar en las previsiones ordinarias de las familias, i de derecho los ancianos i los enfermos están destinados a quedar a cargo de ellas. Si pues son admitidos liberalmente a tomar parte en los socorros públicos, la administracion debe tener cuidado de hacer valer sus derechos con cierta severidad. Debe tener para ellos asilos u hospicios, o colocarlos en familias segun que encuentre mas o ménos conveniencia i economía en el uno o en el otro réjimen. En los asilos el trabajo debe ser obligatorio, segun la fuerza de cada uno, i retribuido de modo que, al mismo tiempo que se indemnize un poco al público de la asistencia que presta, deje al anciano i al valetudinario un estímulo i un interes propio, la facultad de procurarse algunos pequeños halagos.

Adultos válidos.— Los adultos válidos pueden encontrarse sin trabajo i sin recursos, sea temporalmente, por causa de las fluctuaciones que se notan en la demanda de los salarios, sea de un modo permanente, cuando son demasiado débiles de cuerpo, o de espíri-

tu, o de voluntad, para ganar en el mercado un salario bastante. En el uno i en el otro caso hai lugar de admitirlos fácilmente en un hospicio i de colocarlos bajo la disciplina de la autoridad.

El réjimen a que deben ser sometidos se encuentra indicado por la naturaleza misma de las cosas : es el *mínimum* de consumo de los que trabajan bajo el imperio de la libertad ; porque no conviene que el que se abandona a si mismo tenga una suerte mas blanda que el que persiste con enerjía en la lucha. El trabajo debe ser obligatorio en el asilo ; debe tener la misma duracion i recibir la misma retribucion que en el mercado, i la mayor parte de esta retribucion debe ser afectada a los gastos ocasionados por la necesidad de subvenir al sosten de los que lo habitan.

La razon exige que la familia del adulto válido que recurre à la asistencia pública sea disuelta temporal o definitivamente, segun los casos, i que sus hijos sean colocados con los espósitos o los huérfanos. Esta consecuencia lójica del hecho de ponerse el jefe bajo el imperio de la autoridad parece sumamente dura ; pero en la práctica se atenúa singularmente, porque los vínculos de familia son débiles i casi están disueltos de antemano cuando el jefe desespera de sí mismo i viene a golpear a la puerta de la asistencia pública. Los administradores decidirían, en caso que el asistido saliese del hospicio, si sus derechos de familia deben o no serle restituidos.

El trabajo de los adultos válidos sometidos al réjimen del hospicio suscita los mismos problemas que el de los presos, i estos problemas pueden ser resueltos del mismo modo en un caso i en el otro. Hai con todo esta diferencia importante : que el adulto válido, no estando necesariamente sometido a la reclusion, puede ser empleado en el trabajo agrícola, fuera de los casos en que haya sido condenado como reincidente por mendicidad o vagabundería.

Las provisiones de los hospitales, de los hospicios, de las casas de beneficencia, dan lugar a las mismas observaciones exactamente que las provisiones de las cárceles.

Nos falta que hablar de las inclusas i de los asilos destinados a recibir a los hijos de los obreros durante las horas de trabajo,

a vijilarlos i a contribuir por algo a su buena educacion, i tambien de los obradores o casas de trabajo i de aprendizaje para las niñas. La creacion de estos establecimientos pareció al principio una innovacion excelente i se esperaron los mejores resultados; pero la experiencia no tardó en establecer que, aun bajo esta forma, la asistencia tenía efectos mui perniciosos.

Se conoció pronto que las inclusas i los asilos relajaban los vínculos de familia, habituaban a los padres i madres a contar para sus hijos con otros cuidados que los suyos, i a los hijos a esperar de otro los cuidados que debían esperar de su padre i madre solamente. En cuanto a los obradores, podemos por suerte invocar el testimonio elocuente de un hombre que ha tomado parte en su administracion i cuya palabra ademas tiene mucho mas autoridad que la nuestra. « Comprendo, dice M. Bautain, que el estado o la caridad privada se encarguen de educar a los huérfanos que han perdido sus sostenes naturales. Es menester que la sociedad, de un modo o de otro, provea a las necesidades de estos niños, i la caridad cristiana no dejará nunca de cumplir este deber. Pero recibir en estas casas niños que tienen todavía sus padres, so pretexto de que son demasiado pobres para criarlos o demasiado perdidos para educarlos, ¿ no es dar una especie de prima a la pereza o a la inmoralidad?— Bastará ser miserable i vicioso para dispensarse de criar a los que uno mismo ha echado al mundo; i las familias creerán haber llenado su deber cuando, por la mediacion de algunas señoras de caridad, han conseguido colocar, de un modo o de otro i sin que las cueste nada, sus hijos hombres i mujeres, reservándose, bien entendido, recobrarlos desde que sean bastante fuertes o bastante hábiles para reportarles algo. Francamente, no conozco nada de mas inmoral, de mas atentatorio a los derechos i a los deberes de la familia que este cálculo que se hace todos los días entre los pobres, i que la institucion de los obradores favorece, recibiendo niños que no son huérfanos.

« Se sigue de aquí otro inconveniente, que llegará a ser con el tiempo funesto a la sociedad, porque fomenta pretensiones que no

podrá satisfacer. Por los obradores en que se educa gratuitamente, o poco ménos, a los hijos de los pobres, nosotros, cristianos, entramos a nuestro modo en ese sistema de comunismo que quiere que el estado dé educacion gratuita a todos, es decir, que todos deban criar i educar a los hijos de todos, como en Esparta, o en las utopias de los reformadores modernos. Pero tambien en Esparta no había familia, i todas las leyes de la naturaleza eran violadas por las del estado. El Evangelio nos ha libertado de la tiranía política que sacrificaba el individuo a la sociedad, i ha restablecido con la libertad la dignidad del hombre i de la familia. Nosotros ahora, dejándonos arrastrar, los unos por ilusiones liberales, los otros por una caridad frecuentemente mal entendida, hacemos cuanto es menester para destruir el espíritu de familia, i so pretexto de que las familias son malas i de que la mayor parte de los pobres educarían mal a sus hijos, los dispensamos de esta solicitud i de sus deberes : de suerte que tenemos en el pueblo, por una parte, una multitud de matrimonios que no conocen ya ni los deberes ni los goces íntimos, i por otra una multitud de niños que, conociendo apénas a sus padres, ignoran las obligaciones mas sagradas de la naturaleza i los goces de la familia. Estos niños llegan a saber mui luego que se les ha apartado de sus padres a causa de su inmoralidad, i la fuerza de las cosas los impele a respetarlos poco i a amarlos todavía ménos. I luego, cuando estén grandes, si se casan, seguirán a su vez el mismo ejemplo. Hallarán tambien cómodo tener hijos sin la molestia de criarlos; i así, de jeneracion en jeneracion, no habran ya mas que procreaciones sucesivas, por cuenta del estado, que tendrá así soldados o artesanos, sirvientes u obreras, sin espíritu i sin tradicion de familia, sin ese vínculo moral del parentesco i de la vida comun, que estrecha los vínculos de la sangre i reúne a los hombres en sólidos grupos en medio de la sociedad. Por fin de cuenta, no habrá ya entre el pueblo mas que individuos de distintos sexos que se junten para reproducirse como los animales, i que igualmente abandonen su cría cuando ya no tenga necesidad de ellos : lo que sucederá mui luego con los obra-

dores i las casas de caridad que se encargan actualmente de los niños. »¹

Es inútil añadir nada a tan concluyentes palabras.

Echemos ahora una ojeada a la administracion de la asistencia. Los indijentes pueden ser socorridos por los particulares directamente, por sociedades libres que obren por medio de mandatarios públicos, por las autoridades locales o por la autoridad central servida por ajentes especiales. La asistencia dada por los particulares es la mejor cuando es dada con discernimiento, lo que se vé rara vez. La que dan las sociedades o corporaciones especiales presta servicios i enjendra una infinidad de abusos : la que emana de las autoridades locales o centrales debe ser mas dura pero mas imparcial, i puede ser fácilmente vijilada, en cuanto al conjunto de sus resultados, por la publicidad. Pero la que diese la autoridad central sería necesariamente mas costosa que la de las autoridades locales, a causa de la distancia de la direccion i de la necesidad de multiplicar las comprobaciones.

Vale mas que la administracion de la asistencia pública sea local porque no debe ser uniforme ; porque exige una actividad, una vijilancia incompatibles con las grandes organizaciones administrativas i que existen solo donde las facultades individuales pueden desarrollarse con cierta libertad. Pero en todo caso importa esencialmente que todos los resultados jenerales de la asistencia en cada localidad sean reconocidos, comparados i publicados por la autoridad central.

La autoridad central no puede ser investida útilmente mas que de un simple derecho de inspeccion, debiendo librarse a la opinion la represion de los abusos pequeños, por medio de la publicidad, i la de los abusos graves a la autoridad judicial.

La asistencia dada mediante el impuesto debe ser sempre distinta de la que administran sociedades i corporaciones particulares, porque debe seguir máximas i reglas severas al mismo tiempo

¹ *La buena estacion en el campo, consejos espirituales*, por el abate Bautain.

que imparciales. El producto del impuesto no debe ser afectado sino a un servicio de utilidad pública bien calificada : debe ser empleado en prevenir los peligros de la sociedad, nunca en hacerlos nacer o en fomentarlos.

Las sociedades i corporaciones que hacen profesion de socorrer a los pobres tienen las mas veces un fin particular, como el proselitismo, por ejemplo, o el deseo de crearse una clientela i valimiento. Convertir al indigente a prácticas que se juzgan indispensables a su salvacion en la otra vida, ¿ no es hacer acto de caridad ? Aumentar una influencia que se cree buena i saludable para la sociedad ¿ no es tambien hacer acto de caridad?—No debe pues sorprender que los socorros distribuidos por ciertas sociedades i corporaciones sean abundantes o nulos, no segun las reglas de una caridad económica ilustrada, sino segun que el indigente se muestra mas dócil a adoptar las prácticas que se consideran como indispensables, o a servir a la influencia social que se cree saludable.

La asistencia dada por la autoridad pública no debe nunca ser dominada por semejantes consideraciones. Establecida para la conservacion económica de la sociedad, para el mantenimiento de su poder productivo, no se informa mas que de los hábitos morales i económicos del indigente, i si las condiciones que impone son algunas veces duras, son accesibles a todos. Confiar la administracion, aun parcial, de la asistencia pública a las sociedades i corporaciones libres, es exponerse a ver personas indignas socorridas con una largueza escandalosa i verdaderos indigentes abandonados sin ningun recurso.

La opinion se deja facilmente prevenir en favor de las personas que hacen profesion de socorrer a los pobres, aun cuando sea a expensas de otro. Sin embargo, estas personas estan sujetas a todas las debilidades de la naturaleza humana, a la codicia, al orgullo, al deseo de dominar : están tanto mas expuestas a abusar cuanto que la increíble induljencia que se tiene por ellas viene en auxilio de las tentaciones, porque es una capa que cubre todas sus faltas. Sería útil, para estas personas i para el bien público, que la opinion fuese mas vijilante ; pero cuanto ménos lo es, mas im-

porta a la autoridad pública tenerse en guardia, no constituir un monopolio de los socorros públicos colocando los a que se subviene por el impuesto en las manos ya encargadas de la distribucion de las limosnas particulares.

Resumamos en pocas palabras las consideraciones que preceden. Es menester socorrer a los indijentes aun por medio del impuesto, pero respetando cuanto sea posible el orden de distribucion de las riquezas por la libertad, i sin debilitar, si se puede, el sentimiento de responsabilidad i de prevision en que este orden de distribucion está fundado. Para esto es menester respetar los vínculos de la familia donde existen, tender a formarlos todas las veces que se pueda razonablemente esperar conseguirlo, i adoptar francamente la disciplina de autoridad con todas sus consecuencias cuando el mantenimiento de la familia es imposible. Importa pues que los socorros temporales sean dados a domicilio, que los niños socorridos sean educados en la vida de familia, que los socorros permanentes concedidos a los adultos sean dados en el hospicio, bajo la disciplina de la vida comun. Importa que la mendicidad sea prohibida i castigada, i que ningun establecimiento venga a debilitar los vínculos de la familia i el sentimiento de la responsabilidad, dispensando a las madres de una parte de los cuidados que deben a sus hijos.

Conviene que la asistencia pública sea administrada por las autoridades locales, bajo la vijilancia de la autoridad central i de la publicidad. Conviene enfin que esta vijilancia se extienda a las sociedades i corporaciones que hacen profesion de socorrer a los pobres, i sobre todo que la autoridad no les confie nunca la administracion de la asistencia pública.

§ 4. — *De la instruccion pública.*

No se consideran vulgarmente los gastos de instruccion como gastos necesarios de gobierno, i a decir verdad hai pocas materias sobre que reinen ideas mas confusas. En la práctica los gobiernos,

despues de haber largo tiempo favorecido corporaciones o establecimientos encargados de dar a los niños tal o cual especie de instruccion, han consagrado cierta parte de las rentas públicas a este uso. Pero se ha procedido en jeneral al acaso, sin ninguna teoría fija, de tal suerte que, ántes de pasar adelante, importa insistir sobre los principios i definirlos.

Publicistas mui estimables han llevado el amor de la libertad hasta sostener que los gobiernos no debían intervenir en la instruccion, que por la naturaleza de las cosas era un negocio de familia, cuya direccion exclusiva i cuyos gastos correspondían por consiguiente al padre de familia. — En apoyo de esta opinion se puede decir que dar la instruccion es hacer un servicio que se apropia a una o muchas personas determinadas i que se incorpora a ellas, hasta el punto de darles una fuerza productiva propia, un poder de adquirir que bajo el imperio de la libertad es una causa de riqueza i de propiedad; que por consiguiente, en virtud del principio jeneral de distribucion de los servicios entre la autoridad i la libertad, la instruccion debería estar bajo el imperio de la última, en el dominio de la actividad de las familias, fuera de la esfera de accion del gobierno.

Nuestra opinion es diferente i para establecerla debemos recordar i reunir en pocas palabras observaciones ya hechas, pero que están dispersas en las varias partes de este trabajo.

La distribucion de los servicios i de las riquezas debe ser determinada, no por tal o cual regla abstracta, sino por la conveniencia de desarrollar en una sociedad la mayor fuerza productiva posible, de manera que esta sociedad pueda crecer lo mas posible en riqueza i en poblacion, sin violar las reglas soberanas de la justicia. Sabemos que la desigualdad excesiva de instruccion i de poder económico tiene por consecuencia necesaria la extension del réjimen de autoridad, i que la libertad no puede extenderse i funcionar bien sino en tanto que esta desigualdad no pase de ciertos límites ¹.

¹ Véase *Plutolojia*, lib. II.

Hemos demostrado la presión que la concurrencia ejerce sobre las clases inferiores de la sociedad, la tendencia de los salarios a bajar i los efectos de esta baja¹. Hemos visto que, llegado a cierto grado de pobreza, el hombre para conservar su vida material tomaba algo de lo necesario para el sosten de su fuerza productiva; que perdía poco a poco la prevision, luego la esperanza i el sentimiento de la responsabilidad, hasta caer, él i su familia, en la miseria. De aquí el pauperismo². — Hemos demostrado que todos los sistemas de impuestos, practicados o imaginables, no podían corregir este vicio i tendían al contrario, los unos mas, los otros ménos, a agravarlo³. — Hemos demostrado que la asistencia pública, léjos de ser un remedio, era apénas un paliativo del pauperismo i un paliativo amenudo peligroso, que, si no era empleado con excesiva prudencia, fomentaba el mal en vez de curarlo⁴. Agregaremos que el consejo dado por muchos economistas a las clases miserables de abstenerse de reproducirse no podría jamas ser escuchado por ellas, i que si pudiese serlo por las clases inmediatamente superiores tendería a la disminucion necesaria, a la decadencia de la sociedad.

Si los socorros de la asistencia i de la caridad pública i privada fuesen prohibidos i suprimidos absolutamente, la miseria se curaría por si misma i el pauperismo sería desconocido. Pero el abandono sería un remedio contrario a los principios relijiosos i morales sobre que reposan las sociedades cristianas, i en cuya aplicacion no se puede pensar sin horror, ni aun en abstracto. Introduciría ademas en pos de sí nuevos principios de decadencia.

Desde que se acepta la asistencia pública, esta grande escepcion al sistema de distribucion por la libertad, se debe admitir, como una escepcion corelativa, que los costos de una cierta instruccion formen parte de los gastos necesarios de gobierno. En efecto, esta instruccion tiende al mismo fin que los socorros pú-

¹ *Ibid.*, cap. VII i cap. XI, § 5.

² *Ibid.*, cap. IX, § 1º i cap. XI, § 4.

³ Véase cap. VIII, § 3, de este tomo.

⁴ Véase cap. X, § 3, de este tomo.

blicos, pero tiende de una manera infinitamente mas directa i mas eficaz : ataca al pauperismo, no en sus síntomas o en sus resultados, sino en su causa primera, que sin duda ninguna es la ignorancia : mejora de condicion a las clases inferiores i contribuye cuanto es posible a la igualdad indispensable para que el sistema de distribucion por la libertad pueda funcionar equitativamente i conservarse. Esta instruccion es una lejitima compensacion en favor de las familias que sufren, propiamente hablando, la mayor parte del peso de la organizacion social.

Falta investigar en qué precisamente conviene que esta instruccion consista i qué lugar debe ocupar en las relaciones del gobierno i de las familias.

Distingamos primeramente con cuidado la educacion de la instruccion : la primera consiste en los hábitos morales i físicos impuestos al niño hasta que llegue a la edad de plena razon ; la segunda consiste en la enseñanza propiamente dicha. La primera, que conserva las tradiciones sociales i nacionales, es la mas importante : pertenece principal i casi exclusivamente a las familias. La segunda, que debe ser la confirmacion razonada, téorica i en cierto modo la conclusion de la primera, debe ser dada, dentro de ciertos límites, a costa del estado i bajo la vijilancia de la autoridad pública.

I para distinguir a punto fijo qué parte de la instruccion debe ser sostenida por el impuesto i qué parte debe quedar a cargo de las familias, basta considerar cuál es su objeto. Hai un grado de instruccion que constituye verdaderamente el mínimo de los conocimientos necesarios a todo ciudadano para comprender claramente sus deberes, sus derechos, sus intereses, en una palabra, para conducirse i para vivir bajo el imperio de la libertad. El que no posee este mínimo, cualquiera situacion que la lei le procure, es siempre hasta cierto punto como un menor de edad, condenado a no poder conducirse en una multitud de circunstancias, sino a condicion de someterse ciegamente a los consejos de otro. Esta instruccion no tiene nada de especial i de profesional : es necesaria a todas las profesiones : está destinada a formar, no un fun-

cionario apto para tal o cual empleo, sino un ciudadano. Es esta instrucción, sin la que el hombre no puede llenar bien los deberes que resultan de un estado social fundado en la libertad, es esta instrucción, decimos, la que debe ser dada a todos a costa del estado.

Sobre esta instrucción, que se llama con razón primaria, se eleva otra cuyo fin es diferente i que tiende a preparar a los niños i jóvenes para tal o cual función, sea en la jerarquía de la autoridad, sea en la de la libertad. Esta segunda instrucción es especial, profesional, diversa como son diversos los géneros de trabajo para que prepara ; es ella principalmente la que determina el poder productivo i la remuneración ulterior de los individuos que la reciben. Tal es la instrucción que forma los abogados, los médicos, los ingenieros, los albañiles, los sastres, los boteros, los carpinteros, los herreros, etc. — Lógicamente i en principio esta instrucción debe ser de cargo de las familias entre que se reparten, bajo el imperio de la libertad, las diversas funciones sociales.

Enfin, sobre la instrucción profesional hai otra que interesa solo a un pequeño número de hombres, destinados de una manera mas especial a trabajar en el adelanto de las ciencias i de las artes, a conservar i perfeccionar las tradiciones nacionales i sociales. Estos trabajos, cuyo resultado no se incorpora a ningun objeto de goce exclusivo i que no se apropian a ninguna persona determinada, deben ser remunerados con las rentas comunes de la sociedad : de otra suerte podrían quedar privados de toda remuneración económica.

Se puede pues sentar como principio que el sosten de esta instrucción superior es una carga de la sociedad en jeneral ; pero la autoridad debe proceder en esta materia con mucha prudencia i mesura, para no crear una corporación ociosa i orgullosa, que sea pronto un obstáculo a los progresos de la ciencia, en vez de servirla.

Siendo de cargo del gobierno los costos de la instrucción primaria, importa definir en qué debe consistir esta instrucción. Todos están conformes en que debe comprender la lectura, la

escritura i la aritmética, sin el conocimiento de las cuales es imposible adquirir ninguna parte de la ciencia humana. Conviene añadir a ella la enseñanza de los métodos, estos grandes instrumentos de invencion i de progreso, por la enseñanza de los elementos de jeometría, de física, de química, de cosmografía i de historia natural. Pero en esta parte de la instruccion primaria importaría no engañarse sobre el objeto, que es enseñar a los niños, no estas ciencias, sino su existencia i cómo proceden i en qué consisten.

Sería útil insistir mas en la enseñanza de la jeografía, cuyo conocimiento o ignorancia extiende o limita singularmente los pensamientos del hombre.

La instruccion primaria sería incompleta si no enseñase al niño cuáles son sus deberes i sus derechos, por consiguiente, cuál es la organizacion de la sociedad en cuyo seno está llamado a vivir, es decir, los principios de la moral i de la economía política, en cuanto tocan a la definicion de los derechos i deberes jenerales del individuo, independientemente de la funcion que ocupa o puede ocupar en la sociedad.

Desgraciadamente esta parte de la ciencia no esta todavía al nivel de las ciencias físicas i matemáticas; pero está bastante adelantada para que su enseñanza sea útil i disipe una multitud de utopias sociales, como la enseñanza de la física ha disipado una multitud de preocupaciones tan ridículas, pero ménos contrarias a la prosperidad pública. Los ensayos que se han hecho en este sentido en las escuelas primarias de los Estados-Unidos del nordeste i en las de algunas partes de la Inglaterra han dado los mas felices resultados. Han difundido en las poblaciones un excelente espíritu práctico, buenos hábitos sociales i sobre todo el de proveer por sí mismo a su suerte i a la de su familia, sin esperar ningun socorro especial del gobierno.

Los elementos de la historia universal i nacional completarían naturalmente este curso de estudios que debería formar el minimum de instruccion de todo individuo en un estado libre.

No hemos hablado de la enseñanza relijiosa, porque está hoy admitido jeneralmente que compete a las familias i porque es

dada por un clero especial en todas las comuniones cristianas. La enseñanza moral de las escuelas primarias comprendería los principios comunes a todas las comuniones, sin entrar en la enseñanza especial de cada una de ellas.

No existe todavía ningún estado en que la instrucción primaria esté universalmente difundida, ni en que abrace en toda su extensión el programa que acabamos de bosquejar. Pero debe tenerse presente que la ciencia social está todavía en su infancia, aun en teoría, i que los países mas avanzados en la práctica marchan todavía vacilantes como que hace apenas dos tercios de siglo han salido de las tinieblas de la barbarie.

Examinemos ahora los principios conforme a los cuales deberían ser limitadas las atribuciones respectivas del gobierno i de las familias en materia de enseñanza.

La difusión de la instrucción primaria es indispensable al juego regular de la distribución de las funciones i de las riquezas por la libertad. Sin ella un gran número de ciudadanos, el mayor, es necesariamente agoviado por el peso del estado social, i el pauperismo, siempre presente i pronto a desarrollarse, amenaza sin cesar los progresos i hasta la existencia de la sociedad. La difusión de la instrucción primaria es pues una necesidad de orden i de salud pública, i en defecto de los particulares el gobierno debe proveer a ella i hacer de modo que se dé en todas partes i a todos.

Los costos de esta instrucción constituyen un gasto necesario del estado. Si las familias, si corporaciones o sociedades de beneficencia concurren a darla, es este un suplemento que vienen a añadir a la parte que les toca en la repartición de las cargas públicas: es una contribución voluntaria i honrosa que ellas se imponen, pero es una contribución que el gobierno debe aceptar i no exigir.

El gobierno además no tiene ningún motivo razonable para intervenir en la instrucción que dan las familias o las corporaciones o para reglamentarla. El interés social exige que los niños no lleguen a su mayor edad sin poseer un *mínimum* determinado de conocimientos: nada mas. Es aun mui útil que, aparte de la

enseñanza primaria, dada bajo la dirección del gobierno, haya enseñanza libre.

No basta que la instrucción primaria se dé a costa del estado, o, como se dice impropriamente, que sea gratuita : es menester también que sea obligatoria i que se prohíba a los padres de familia privar de ella a sus hijos.

Esta proposición ha encontrado un gran número de contradictores que han reclamado a nombre de un pretendido derecho de los padres de familia que es, dicen, superior al del gobierno. Esta objeción es difícil de comprender. No se ve bien claro de donde el individuo, concebido, nacido, educado i conservado en el seno de la sociedad, bajo la protección de sus leyes i por esta protección, pueda derivar derechos superiores a la sociedad : parece mas natural pensar que, comprendiendo la sociedad al individuo en el tiempo i en el espacio, lo que se llama « derecho individual » es una forma de aplicación de las leyes por las cuales las sociedades se conservan i extienden, i que por consiguiente las condiciones de conservación de la sociedad definen i limitan los derechos individuales. Si el derecho del padre sobre el hijo fuese absoluto podría matarle impunemente, lo que no se admite en ningún país cristiano : podría maltratarle, estropearle, prostituirle, o educarle en principios contrarios a todo orden social, lo que no se admite ni reconoce, a lo ménos en teoría. ¿ Porqué se le habría de conferir la facultad de afligir a sus hijos con una enfermedad intelectual i moral, que los priva de un poder natural, lo mismo que la pérdida de un miembro ? ¿ Porqué habría de tener el derecho de destinarlos de antemano a la miseria i la indigencia, de imponer a la posteridad la carga de subvenir a sus necesidades i de inocular en la sociedad de que es miembro un principio de pauperismo i de decadencia ? — Semejante doctrina no resiste a un exámen formal.

Pero toma algunas veces una forma ménos dogmática i es presentada bajo el aspecto de una dificultad práctica. « Los hijos del pobre, se dice, lo ayudan en su trabajo, i por la retribución que reciben contribuyen a la subsistencia de la familia : quitar al

obrero durante algunos años el trabajo de sus hijos para enviarlos a la escuela primaria, es colocarle en la imposibilidad de vivir. » ¡ He aquí al pauperismo cojido infraganti i en su oríjen, si así puede decirse ! ¿ Qué hace el obrero cuando cuenta para vivir con el trabajo de sus hijos ? Lo mismo que si les suministrase alimentos insuficientes por reservarse para sí los de que los priva : consume fuerzas productivas que deberían ser alimentadas i respetadas, i no trasmite a la sociedad, para reemplazarle en sus funciones, mas que individuos desmedrados i raquíticos, inferiores a lo que él era i destinados a dar hijos aun inferiores. ¿ Semejante decadencia no es una amenaza para el buen orden de la sociedad, para su salud moral i económica ? — ¿ No tiene la autoridad la imperiosa obligacion de prevenirla ? — Si, sin duda alguna.

Debe sin embargo observarse que el día en que, en ciertas clases, el hijo del obrero frecuente las escuelas, su familia i él mismo caen en la indijencia i vienen con justo título a reclamar la asistencia pública. El pauperismo latente cuando el niño estaba encadenado a la fábrica, se hace ostensible i exige un paliativo ; pero no ha aumentado i no ha hecho mas que cambiar de forma. Mas vale mil veces aceptarlo bajo esta, porque si el presente sufre por ella, el porvenir conserva todas sus esperanzas : el niño, aunque educado en la indijencia, podrá salir de ella i saldrá probablemente, en vez de que, si no hubiera frecuentado la escuela, habría caído en el número de los indijentes de la peor especie, despues de haber sido educado bajo una aparente libertad : habría expiado caro, continuándolo, el decaecimiento de sus padres.

El día en que la instruccion primaria llegue a ser obligatoria en alguna de las sociedades modernas de la Europa, i en que los padres de familia no puedan ya privar de ella a sus hijos, será menester probablemente aumentar por algun tiempo los gastos de la asistencia pública i atravesar una crisis difícil. Pero esta crisis aseguraría el porvenir i sería como una redencion del pauperismo, que permitiría reducir considerablemente, al cabo de algunos años, los gastos de la asistencia.

En efecto, el niño que haya recibido la instruccion primaria i cuyo cuerpo haya podido crecer al mismo tiempo que su espíritu; que haya tenido en la escuela camaradas e iguales; no se dejará tan facilmente decaer como el niño aislado en la miseria i obligado al trabajo manual ántes de haber podido desarrollarse. La instruccion inspirará al primero el gusto de mantenerse i aun de elevarse, al mismo tiempo que le suministrará los medios, disipando las preocupaciones que le impedirían cambiar de profesion cuando la suya no fuese mas retribuida i le harían retroceder ante un nuevo aprendizaje. Con la instruccion primaria el hombre puede hacerse apto para llenar, si tiene aplicacion al trabajo, cualquiera funcion social; sin esta instruccion apénas podrá llenar imperfectamente i por rutina aquella en que la casualidad de nacimiento lo haya colocado. Adquiriendo la instruccion primaria aprende, por una parte, que sabe poco; por otra que es capaz de aprender, de comparar, de juzgar, de elejir, de inventar, de avanzar, en una palabra, en lugar de permanecer echado en el camino como un paralítico: se hace infinitamente mas apto para el desempeño de las funciones, industriales u otras, en que pueda ser colocado, al mismo tiempo que para llenar sus deberes morales, de familia i de ciudad.

Se objeta algunas veces que los ensayos hasta aquí hechos para dar la instruccion primaria a los niños pobres no han producido buenos resultados; que las mas veces los niños que la reciben se enorgullecen i se sirven poco de ella: menosprecian a sus padres, a sus iguales i la condicion en que han sido educados, i se hacen incapaces de llenar ninguna funcion útil. Esta observacion no deja de tener fundamento; pero no invalida los principios que acabamos de exponer. Los que han recibido la instruccion primaria se enorgullecen de ella, porque son pocos i poseen sobre un determinado punto una superioridad evidente: esta superioridad i el orgullo que inspira desaparecerían el día en que todos recibiesen la instruccion primaria: se podría tener vergüenza de no haberla recibido, pero no orgullo de haberla recibido. Debe tambien observarse en qué consiste la instruccion primaria actual,

reducida a la lectura, a la escritura i al cálculo, sin ninguna enseñanza que dé al niño una idea de su posicion en la sociedad. No deben sobre todo olvidarse las deplorables preocupaciones que se han trasmitido de padre a hijo, desde la edad media, en las sociedades europeas. Estas preocupaciones hacen considerar al individuo que sabe leer casi como un sabio i al que ha recibido un principio de instruccion literaria como un hombre que, aun sin trabajo, tiene derecho a una funcion superior. ¿Cómo estas preocupaciones, aceptadas estúpidamente por los padres, no han de ejercer influencia sobre los niños i no les han de inspirar la necia vanidad que los pierde? ¿Pero cómo tambien han de poder resistir estas preocupaciones a una instruccion primaria dirijida contra ellas i universalmente difundida? — ¿Quién pensaría en reclamar el « privilegio de ciencia » en un país en que los mas ignorantes supiesen leer, escribir i algo mas?

Escritores estimables, mui dispuestos por lo demas a hacer votos por la difusion de la instruccion primaria i a exhortar a las familias a darla a los niños, piensan que el estado no tiene mas obligacion de costearla que de pagarles su alimento i su vestido: subvenir a los gastos de esta instruccion por el impuesto es, piensan, dar un gran paso hacia el comunismo i por tanto hacia la disminucion del derecho de propiedad.—Nos parece que esta objeccion, inspirada por un honorable escrúpulo, reposa en definitiva sobre una nocion imperfecta del derecho de propiedad. Si este derecho fuese el principio primitivo i fundamental de la distribucion, debería ceder ante él toda consideracion; pero si no es mas que un modo de distribucion, adoptado porque es mas productivo i ménos injusto que los otros, es evidente que toda medida que tienda a hacer el derecho de propiedad mas productivo i ménos injusto no puede sino consolidarlo, haciéndolo a la vez mas útil i mas respetable.

No convendría insistir sobre los vicios de esta forma de distribucion bajo el punto de vista de la equidad: basta indicarlos a la atencion de los pensadores. Pero nos parece que toda persona que reflexione hallará que la instruccion primaria a costa del

estado es una compensacion, bastante débil i estrictamente lejí-tima, en favor de las clases a que el órden social impone una pe-sada carga. Talvez en el porvenir, en pos de progresos ulte-riores, esta condicion será ménos necesaria; pero hoi, cuando salimos apenas de los tiempos en que la propiedad se adquiría por la violencia i el fraude; cuando se halla todavía viciada por monopolios de todo jénero, por impuestos inicuos, por deplorables jestioncs fiscales; cuando una parte considerable de las clases pobres se halla en la miseria, tanto por efecto de una organiza-cion social imperfecta como por su propia falta, sería, cuando ménos, un rigor extremo rehusarles esta reparacion.

El derecho de sucesion, establecido i mantenido con razon por el interes social, es bien duro para el hijo del pobre, excluido por la casualidad de su nacimiento del concurso abierto a un mui gran número de funciones sociales. ¿ Con qué derecho se le privaría de su parte en esa magnífica e inmateral herencia colectiva, resultado de los esfuerzos, de los sufrimientos i de las lágrimas de tantas valientes almas, que sin duda no tuvieron nunca el pensamiento de librarla en monopolio a algunos? — El noble patrimonio de inventos legado a todos los hombres por los trabajos de las jeneraciones que nos han precedido, no es desmedrado por el goce ni por el número de los que se aprovechan de él : con cuanta mas liberalidad se procede en su distribucion, cuantos mas se llaman a gozarlo, mas aumenta, como los panes i los peces del Evanjelio que eran su figura material. Nada sería mas insensato que la exclusion de las clases inferiores.

Así, léjos de invalidar el principio de la propiedad, la instruc-cion primaria dada a costa del estado lo conserva i lo consolida, permitiendo a la libertad desarrollarse sin abuso. La suerte del pobre es dura, pero no ha sido hecha para él, i el día en que la sociedad le dé la instruccion primaria pone en sus manos los me-dios de mejorar su condicion : reduce, cuanto es posible sin com-prometer su propia existencia, las desigualdades que son la con-secuencia del derecho de sucesion : a los esfuerzos individuales toca hacer lo demas. El pobre no tiene ya entónces ni motivo, ni

pretexto para maldecir el derecho de sucesion i para reclamar contra él. ¿Porqué habría de reclamar, cuando tiene todos los medios de mantener, de defender i de elevar su posicion por la libertad i el trabajo; cuando es admitido, tan ampliamente cuanto es posible, a concurrir con el rico a la reparticion de las funciones sociales? — Evidentemente, el día en que la instruccion sea jeneral la propiedad adquirirá una seguridad que no ha tenido hasta hoi; al mismo tiempo que, siendo mayor el número de las personas admitidas al concurso, este será mas vivo i el poder productivo mas considerable.

I si se negase a los pobres la instruccion primaria a costa del estado ¿qué medio habría de reprimir el pauperismo? — ¿Dar socorros a los niños de las familias indijentes para hacerlos frecuentar las escuelas?—Sería tambien concederles la instruccion a costa del estado i concederla bajo una forma odiosa, humillante, arbitraria; que dejaría sin socorro a las familias que, luchando hasta la última extremidad contra la miseria sin reclamar la asistencia pública, son mas dignas de ser asistidas que las que figuran desde muchas jeneraciones en los registros de la beneficencia. ¿Se cometería el contrasentido de aumentar el presupuesto de los gastos de beneficencia para hacer economías sobre el de la instruccion? — Pero entónces el pauperismo haría progresos inevitables i nada podría contenerlo.

La instruccion primaria por cuenta del estado es la forma mas noble i la mas útil de la asistencia pública. No viene, como la limosna, a satisfacer las necesidades materiales del pobre i a debilitar en él el principio de accion: por el contrario, deja a las necesidades estimulantes toda su fuerza i crea nuevas, al mismo tiempo que pone a la disposicion del individuo que la recibe medios de satisfacer al ménos las primeras i frecuentemente las segundas: aumenta en él juntamente el principio de accion i la fuerza productiva, la enerjía de la voluntad i el poder efectivo: tiende así a sostener al individuo i a elevar el poder económico de la sociedad, que la limosna tiende siempre a debilitar.

La instruccion primaria dada, aun por fuerza, a los niños de las

familias pobres es como esos alimentos fortificantes i lijeros que se administran algunas veces, tambien por fuerza, a los que, habiendo pasado mucho tiempo sin comer, han cesado de tener hambre, de sentir la necesidad cuya satisfaccion debe volverlos a la vida.

Ademas, la instruccion primaria cuesta mucho ménos que la limosna : esta no satisface mas que la necesidad del día i nunca las del siguiente, i sus gastos crecen exactamente en razon del número de los que la reciben : por el contrario, los de la instruccion no crecen del mismo modo i sus beneficios se extienden, no a un día, sino a toda la vida del que la recibe.

Las consideraciones que acabamos de indicar prueban bastante que el impuesto no debería soportar los gastos de la instruccion profesional, de la que altera, en provecho de los que la reciben, la igualdad en las condiciones del concurso jeneral a las funciones sociales. Pero aquí, como en la industria, los gobiernos han querido intervenir, sin saber a punto fijo porqué, i preparar individuos para ciertas profesiones i no para otras. El impuesto, por ejemplo, ha sido empleado en hacer abogados, jueces, médicos, pero no en hacer zapateros, carpinteros, albañiles, doradores, o al ménos no ha sido empleado del mismo modo. De que ha resultado que para ciertas profesiones ha habido excesivo número de concurrentes i para otras no los bastantes : que cierta instruccion literaria, sin aplicacion práctica posible, ha constituido en sociedades democráticas una especie de aristocracia, cuando ménos inútil, incapaz de prestar servicios positivos ; un gremio imbuido de todas las preocupaciones clásicas contrarias al buen arreglo de la sociedad i que es una de las principales causas vivas del malestar actual de los pueblos modernos.— Felizmente el abuso ha tomado tales proporciones que comienza a curarse por sus propios excesos.

Cuando el gobierno interviene para facilitar a costa del tesoro público cierta instruccion, hace lo mismo que cuando concede una subvencion a costa del tesoro a tal o cual ramo de industria. En principio, en una sociedad libre e ilustrada, esta intervencion no puede ser sino perniciosa, pues que la libertad de todos para con-

currir a todas las funciones es de derecho comun : pero en una sociedad poco ilustrada, en que los individuos, habituados a la inmovilidad i a la rutina, no conocen absolutamente sus facultades económicas, puede ser útil que un gobierno, mas ilustrado que la masa del pueblo, rompa la marcha i dé indicaciones al público creando temporalmente escuelas profesionales, como las destinadas a los ingenieros, a las artes i oficios, a la agricultura, etc.

Puede ser útil que el estado contribuya en una cierta medida a los costos de la instruccion superior, asegurando rentas a los que cultivan los métodos, las ciencias de toda especie i trabajan en su adelanto. Estos individuos son, por la naturaleza misma de las cosas, mui pocos i el salario económico no entra sino por una débil parte en la remuneracion de sus trabajos. Esta instruccion no puede nunca ser causa de grandes gastos ; pero la experiencia prueba que en cierto número de países civilizados las sociedades i corporaciones particulares pueden bastar a ella.

¿ Es bueno que el gobierno no admita al ejercicio de ciertas funciones sino a los individuos que han satisfecho ciertas pruebas determinadas, como exámenes, cierto tiempo de práctica, etc.? — Si, sin duda alguna, para las funciones llamadas « públicas, » para que es fácil al gobierno fijar condiciones de admision, como le es fácil fijar la cifra de los emolumentos de los que son admitidos a ellas. Pero no existe ningun motivo serio para que el gobierno someta a estas pruebas las profesiones que esperan de la libertad la remuneracion de sus servicios, la de abogado, por ejemplo. Cuando mas, convendría que otorgase la facultad de ser examinados i de someterse a pruebas a los que deséen emplear este medio para hacerse aceptar mejor por el público.

Instruccion primaria a costa del estado, o mas bien del tesoro comun de cada localidad, bajo la direccion i la vijilancia del poder central, i obligatoria a todos ; instruccion profesional facultativa i en jeneral de cargo de las familias ; en ciertos casos, temporalmente i por escepcion, de cargo del público ; instruccion superior facultativamente a costa del tesoro ; tales son las conclusiones prácticas de esta parte de nuestros estudios.

CAPÍTULO XI.

DE LOS GASTOS I ATRIBUCIONES FACULTATIVAS DE GOBIERNO.

Examinemos ahora algunos de los encargos i gastos facultativos, que en ciertos países i en ciertos casos son atribuidos al gobierno, miéntras que en otros son abandonados a los particulares, sin que en el uno ni en el otro réjimen se afecte necesariamente la existencia de los servicios.

§ 4º — *De los gastos del culto.*

Existen hoy estados en que el servicio del culto se refiere tan íntimamente a toda la organizacion social, que es difícil i casi imposible separarlo de los servicios públicos i de la lejislacion. Se observa esto en los países en que domina el islamismo, especialmente en Turquía, i en los en que reina exclusivamente la religion de Bouddah. Entre los pueblos cristianos la autoridad civil ha estado siempre mas separada de la autoridad relijiosa; pero en la edad media las dos autoridades estuvieron algunas veces a punto de confundirse i existen todavía muchos estados en que se hallan estrechamente ligadas: en estos estados los gastos del culto son una parte integrante de los gastos públicos, como en Inglaterra i en los estados Españoles. En otras partes, el

culto está enteramente separado de los arreglos civiles i políticos de la sociedad, como en los Estados-Unidos i en Francia. En el primero de estos países los fieles de cada comunión subvienen al sosten de su respectivo culto sin contar para nada con el tesoro público : en el segundo se subviene por el impuesto a una parte de los gastos del culto.

No podríamos sin salir de nuestro asunto tocar, ni aun por incidencia, el problema de las relaciones que deben existir entre los dos poderes espiritual i temporal, ni por consiguiente examinar si conviene o no que el gobierno subvenga a los gastos del culto mediante las rentas públicas. Es evidente que en un problema de este orden las consideraciones económicas no tienen sino una importancia mui accesoria i casi nula. La única que se comprende directamente en nuestro asunto es la de saber si, soportando el estado los gastos del culto, vale mas retribuir al clero con el producto del impuesto o por medio de dotaciones territoriales.

El segundo modo prevaleció jeneralmente en la edad media : prevalece todavía en los países musulmanes. El estado asignó una primera dotacion, naturalmente inalienable, a que vinieron a agregarse las donaciones i legados de los particulares, a que se concedió tambien jeneralmente el privilegio de ser inalienables, de tal suerte que los bienes de Iglesia podían aumentar indefinidamente, nunca disminuir. De aquí abusos señalados durante siglos, sobre los que es inútil volver.

La retribucion de los servicios sociales por medio de una dotacion territorial es la forma primitiva de los países en que no existen impuestos. Así era como en la edad media se retribuía el servicio militar, i de este modo de retribucion salió la nobleza feudal que durante algun tiempo hizo desaparecer el poder central. Hoi nadie piensa en subvenir a las necesidades del servicio militar mediante una dotacion territorial : i creémos que este modo de retribucion no conviene tampoco a la remuneracion de los servicios del clero.

En efecto, toda dotacion territorial confiere al cuerpo que la recibe atribuciones industriales que no puede llenar bien sin

desatender las de que está especialmente encargado. Hai en esta mezcla de funciones tan distintas un principio de desórden : un clero retribuido por bienes raíces podría llenar convenientemente las funciones del sacerdocio; pero es mui probable que en este caso descuidaría las de la agricultura, i si quisiese llenar bien estas últimas desatendería ciertamente las del sacerdocio. Además, una retribucion dada bajo esta forma es por su naturaleza variable, aun cuando no se permita que se agreguen a ella donaciones i legados, porque es sabido que la renta de las tierras es esencialmente variable, lo que conviene mui poco para la remuneracion de servicios fijos.

La retribucion por el impuesto no presenta los mismos inconvenientes : es fácil proporcionarla a los servicios ; reducirla o suprimirla cuando no se prestan los servicios o se prestan mal, cosa imposible bajo el réjimen de la dotacion territorial ; i aumentarla siempre que el gobierno lo juzgue conveniente. Esta forma de retribucion deja además a cada uno de los que la reciben la entera disposicion de su tiempo i de sus pensamientos, libertándole del cuidado de formarse rentas i reduciendo a simples cuestiones de gasto todas sus preocupaciones económicas. — Esta condicion es evidentemente favorable al mejor desempeño de todos los deberes, es decir, a la mejor prestacion de todos los servicios.

§ 2. — *Construccion i mantenimiento de las vías de comunicacion.*

La construccion i el mantenimiento de las vías de comunicacion, tales como caminos, canales, ferro-carriles, constituyen servicios que, bajo ciertos respectos, se asemejan completamente a los servicios industriales ordinarios i que, bajo otros, difieren un poco. La semejanza consiste en que la construccion i el mantenimiento de las vías de comunicacion, incorporándose a una cosa material, la tierra, i pudiendo ser objeto de una propiedad privada, pueden ser remunerados por el cambio. — Pero al mismo tiempo

que una vía de comunicacion se incorpora a la porcion de tierra sobre que es establecida, aumenta la utilidad i el valor de las tierras vecinas de un modo mas directo que la mayor parte de los demas servicios, i llega a ser útil, no solo a los que se sirven de ella materialmente, sino tambien a los que no se sirven.

Las vías de comunicacion por lo demas interesan colectivamente, aunque de un modo desigual, a todo el taller industrial, sin que sea posible decir en qué medida interesan a cada particular : su construccion i su mantenimiento exigen la anticipacion de grandes capitales, cuya reproduccion es dudosa i cuya renta es incierta. No pueden pues ser ejecutadas por los particulares sino en las sociedades ya adelantadas en la industria i verdaderamente ilustradas : en las demas es menester que el gobierno las emprenda, o que la sociedad quede privada de ellas hasta que haya hecho progresos casi imposibles por la falta de vías de comunicacion.

En los países mas ilustrados, en que los particulares están mas dispuestos a emprender, el gobierno tiene que intervenir para la expropiacion de los propietarios sobre cuyas tierras deben pasar las vías de comunicacion proyectadas, i si las empresas son realizadas por compañías que administran mandatarios, el gobierno se halla naturalmente en el deber de vijilar su administracion.

La ejecucion de una vía de comunicacion por los particulares trae consigo la necesidad de un peaje por el cual los que usan de la vía, trasportando por ella su persona o las cosas que les pertenecen, pagan el precio del servicio de que se aprovechan materialmente. Este peaje es parte de la remuneracion de los capitalistas que han efectuado la empresa, i esta remuneracion es justa.

Cuando el gobierno emplea una parte de las rentas públicas en construir i mantener vías de comunicacion puede, como los particulares, exigir un peaje : puede no exigir nada de los que se sirven de la vía, i ni tampoco de los que se aprovechan de ella indirectamente.

Si las vías de comunicacion fuesen ejecutadas por las administraciones locales i por medio de rentas públicas locales, sería preferible renunciar al peaje que ocasiona siempre gastos de per-

cepcion e inconvenientes de mas de un jénero, i dejar a los habitantes de la localidad, que han construido a escote la vía de comunicacion, gozar i aprovecharse de ella gratuitamente, sin tener cuenta de los extranjeros que por allí pasen. ¿ No tienen estos igualmente vías de comunicacion de que los habitantes de la localidad pueden gozar en caso necesario ?

Pero cuando las vías de comunicacion son emprendidas por el gobierno de un país cuyo territorio es extenso, el peaje es mas justo i mas conveniente, porque la vía de comunicacion, a cuyo gasto concurren todos, aprovecha mas particularmente a algunos. No obstante, cuando las vías de comunicaciones son emprendidas por igual en toda la extension del territorio, la especie de comunismo que resulta de la falta de peaje puede ser hasta cierto punto tolerado.

Sin embargo, la construccion de vías de comunicacion exentas de peaje, a costa del tesoro público, no puede dejar de dar lugar a abusos inmensos. Cada localidad, cada propietario, se esfuerza por participar lo mas posible de una distribucion que se asemeja bastante a una limosna i de que los no-propietarios, aunque contribuyentes, no se aprovechan sino indirectamente. Propiedades privadas considerables se encuentran así creadas gratuitamente, a expensas de todos, por la arbitrariedad administrativa, lo que produce necesariamente cierto desórden moral.

Sería mui justo, cuando el gobierno ejecuta mediante las rentas públicas vías de comunicacion exentas de peaje, investigar el aumento de valor que reportan a las propiedades linderas i agregar a las rentas públicas una parte de este aumento. Para esto no sería necesario recurrir a coacciones i a expropiaciones: bastaría, despues de haber hecho por avalúo contradictorio la estimacion del acrecentamiento de renta anual que la vía de comunicacion da al propietario, agregar al impuesto territorial la parte de ese acrecentamiento que se atribuye al estado. Esta medida, que por insólita parece rigurosa, es sin embargo de la mas estricta justicia i no atenta en manera alguna al principio de la propiedad.

Cuando el estado establece vías de comunicacion, puede ejecutar por sí mismo los trabajos, estableciendo o dirijiendo talleres, o ejecutarlos por adjudicacion. Sabemos ya que este último modo, consagrado por la práctica jeneral, es el mejor. La ejecucion de los trabajos exige una multitud de cuidados de detalle, en que la vijilancia i la actividad del interes privado pueden solo conservar el órden i la economía. Basta al gobierno vijilar i contener los intereses privados, i esto lo puede mediante un mecanismo administrativo de que mui pronto tendremos que ocuparnos. Conviene ántes decir algunas palabras sobre la cuestion frecuentemente discutida de saber si vale mas que las vías de comunicacion sean ejecutadas por el estado o por compañías particulares.

Esta cuestion ha sido particularmente ajitada respecto a los ferro-carriles que, a diferencia de las otras vías de comunicacion, deben, por la naturaleza misma de las cosas, ser explotados cada uno bajo una direccion única, i por consiguiente ser objeto de una empresa única, investida de un monopolio.

Los unos han dicho que por regla jeneral el gobierno no debía tener atribuciones industriales, no debía construir i aun ménos explotar los ferro-carriles : es notorio, han añadido, que en materia industrial el interes privado i la industria privada producen mejor i mas barato que el gobierno : luego debe dejarse a los particulares el cuidado de establecer los ferro-carriles. Los otros sostenían que los ferro-carriles debían ser ejecutados por el estado, porque serían contruidos mas sólidamente, i porque, debiendo dar lugar su explotacion a un monopolio, importaba esencialmente que estuviese bajo la vijilancia directa de la autoridad pública, ménos propensa a abusar que el interes privado. Debiendo los ferro-carriles, añadían, dar a los capitales empleados en su construccion una renta superior al interes corriente, pueden suministrar recursos que permitan en un porvenir no remoto reducir el impuesto o amortizar mas rápidamente la deuda pública.

El primer sistema ha prevalecido en Inglaterra, el segundo en Béljica : en Francia se ha adoptado un sistema mixto, segun el

cual los principales gastos de construcción de los ferro-carriles han sido de cargo de los contribuyentes sin compensación actual, al mismo tiempo que grandes compañías se han hecho propietarias de estas vías por un tiempo muy largo i perciben sus rentas.

Este último sistema no es ciertamente ni el más justo, ni el que da la mejor explotación: enjendra abusos infinitos, mezcla sin cesar las atribuciones de la autoridad con las de las compañías, suscita sospechas contra la primera, envidia i odio contra las segundas. Es pues inútil examinarlo: baste estudiar los dos sistemas completos i consecuentes adoptados, el uno en Bélgica, el otro en Inglaterra.

Observemos primeramente que la cuestión sobre dar la preferencia al uno o al otro no debe ser resuelta por las consideraciones generales que hacen preferir en las funciones industriales el régimen de la propiedad privada al de la autoridad. Apenas se podría invocarlas si la constitución i la explotación de un ferro-carril fuesen el negocio de un solo hombre: pero cuando se trata de una gran compañía i sobre todo de una sociedad anónima, estas consideraciones son completamente inaplicables.

En efecto, si el régimen de la libertad es preferible i más productivo que el de autoridad en la mayor parte de las funciones industriales, es porque pone el trabajo bajo la dirección i la responsabilidad del interés privado i porque no requiere mandatarios. Ahora bien ¿qué son los administradores de una sociedad anónima? — Mandatarios i nada más, absolutamente como los funcionarios públicos. No se distinguen de estos últimos sino por el origen de su mandato i por una responsabilidad menor, circunstancias poco propias para hacerlos preferibles a funcionarios. Así la experiencia ha probado que todos los abusos imputados con justo título a las administraciones industriales dirigidas por un gobierno se desarrollaban naturalmente bajo la administración de las grandes compañías i que todos los problemas prácticos eran los mismos, sea que se trate de la construcción i de la explotación de los ferro-carriles por el estado, o de su construcción i de su explotación por grandes compañías. En ambos casos en efecto el

mandato es impuesto por la naturaleza de las cosas i por la magnitud misma de las empresas.

No hai pues razon económica para dar la preferencia al uno o al otro modo de ejecucion. Conviene solo, cuando un caso se presenta, ver quién, si el gobierno o una compañía, puede ejecutar la vía mejor i a ménos costo. En cuanto a los motivos políticos que puedan hacer preferir uno u otro sistema, no son de nuestro resorte : nos basta exponer los principios que conviene tener presentes para el arreglo del trabajo, sea que el gobierno se reserve, su direccion, sea que la abandone a una compañía.

Cuando el gobierno se reserva la direccion de los trabajos, se hace representar en esta funcion por uno o muchos ajentes : cuando esta direccion es confiada a una compañía, esta es representada por su consejo de administracion. Los ajentes del gobierno i el consejo de administracion son igualmente mandatarios que pueden usar mal o abusar de su mandato i es útil establecer, en cuanto sea posible, un sistema de residencia i vijilancia.

Si los trabajos fuesen ejecutados por el gobierno, su director, ingeniero u otro, no sería residenciado por nadie : podría exajerar los gastos por miras de arte i de ostentacion ; podría ser engañado por los ajentes subalternos que se vería obligado a emplear ; podría en fin cometer el mismo fraudes haciendo pagar trabajos mal ejecutados o cargándolos a un precio superior al precio real.

Se han obviado cuanto era posible los abusos de este jénero por un sistema bastante simple de division de atribuciones i de responsabilidad. La direccion artística de los trabajos es confiada a un ingeniero encargado de hacer los planos ; pero estos planos no pueden ser puestos a ejecucion sino despues de haber sido aprobados por la direccion superior. El ingeniero es moralmente responsable de los planos i de su valor artístico ; los ajentes del gobierno o los directores de la compañía son responsables de su adopcion i de la eleccion que pueden hacer, sea entre diversos planos jenerales, sea entre diversos planos de detalle relativos al modo de ejecucion.

Se divide despues, cuanto pueda ser prácticamente útil, la eje-

cucion de los trabajos i se confia a empresarios elejidos las mas veces por la vía de las adjudicaciones. Una vez introducido el empresario, se hallan en lucha dos intereses opuestos : el uno, el del empresario, tiende a la ejecucion de los trabajos al menor precio posible ; el otro, el del gobierno o de la compañía, exige la mejor ejecucion. Los derechos de cada uno de estos dos intereses son reglados por el contrato de adjudicacion. En la ejecucion el uno de estos dos intereses, el del empresario, es defendido por el interesado mismo ; el otro, el del gobierno o de la compañía, es defendido por uno o por muchos mandatarios.

La vijilancia directa de la ejecucion de los trabajos compete de derecho al ingeniero ; pero como podría talver entenderse con el empresario a fin de eludir la ejecucion del contrato, se encuentra colocado bajo la vijilancia superior de la agencia del gobierno o del consejo de administracion de la compañía. Una connivencia entre el empresario, el ingeniero i los directores superiores sería mui difícil, i si existiese entre el empresario i uno solo de sus dos vijilantes oficiales, sería descubierta por la intervencion del otro.

Las atribuciones son divididas de manera de presentar tres responsabilidades distintas : — 1º la de la 'agencia de gobierno o del consejo de administracion encargados de suministrar los fondos, de entregar los terrenos, de aprobar ántes de la ejecucion los planos, presupuestos i tratos, de vijilar al ingeniero i de destituirle el día en que cese de merecer su confianza ; 2º la responsabilidad del ingeniero encargado de hacer los planos i presupuestos, de preparar los tratos, de aceptarlos i de asegurar su leal ejecucion ; 3º en fin, la responsabilidad del empresario encargado de ejecutar los tratos en que ha convenido.

En tantó que cada uno se circunscribe exactamente a sus atribuciones, las garantías de buena ejecucion son suficientes, porque ni la direccion superior de los trabajos, ni el ingeniero tienen un interes personal opuesto a su mandato ; i segun todas las probabilidades no pueden complotarse para cometer una mala accion. Pero el fraude se hace posible i aun fácil desde que las funciones i responsabilidades se confunden. Si el ingeniero, por ejemplo, se

hace empresario, sea directamente, sea por personas intermedias, su interes privado se encuentra en oposicion con sus deberes de mandatario i puede fácilmente abusar : no quedaría entónces otro recurso que la vijilancia superior, pero algo lejana, de la agencia o del consejo de administracion, i si el ingeniero se hiciese tambien miembro de la agencia o del consejo, la garantía de buena ejecucion sería casi destruida. Se comprende que sería lo mismo si uno o muchos miembros de la agencia o del consejo de administracion se hiciesen empresarios, directamente o por personas interpuestas : entónces el fraude no encontraría otro obstáculo que el ingeniero, i se salvaría sin dificultad nombrando un ingeniero sin independencia o cómplice. — He aquí peligros que existen en la ejecucion de todos los grandes trabajos públicos, tanto bajo la direccion de las compañías como bajo la del gobierno.

Peligros del mismo jénero existen en la explotacion de los ferro-carriles. Se ha provisto a ellos hasta cierto punto por la division del trabajo i la multiplicacion de las empresas, dando por adjudicacion, a uno el cuidado del material rodante, al otro los gastos de traccion, etc. Estos métodos están al alcance de un gobierno tan bien como de una gran compañía : i se puede observar que las diversas empresas que concurren a una explotacion dirigida al mismo resultado se residencian mutuamente.

La construccion i la explotacion de los ferro-carriles, reducidas así a elementos mui simples, pueden ser emprendidas indiferentemente por el gobierno o por las compañías. El único motivo que haya para preferir estas últimas es la conveniencia de emplear la iniciativa individual mas bien que la del gobierno, siempre que la primera pueda ser sin grave inconveniente sustituida a la segunda.

El transporte de las cartas es un servicio infinitamente mas cargado de detalles que la construccion i la explotacion de un ferro-carril ; i sin embargo en todos los estados se ha encomendado a la administracion pública, respecto de la cual los particulares no tienen ninguna garantía. Se ha dicho en apoyo de este sistema que la industria privada no conseguiría jamas trasportar i distribuir las cartas a ménos costo, lo que no está demostrado. Se ha

dicho que con la industria privada el secreto i la seguridad de la correspondancia serían ménos garantidos que por el sistema actual, lo que tampoco está demostrado. Lo que es mas cierto es que hai pocos países en que la industria privada tenga interes en trasportar i distribuir las cartas en todo el territorio, i que es conveniente que esta distribucion tenga lugar en todas partes, aun a costa del tesoro público. Ademas, existe casi en todo país un impuesto sobre el transporte i la distribucion de la correspondencia, i miéntras este impuesto, aunque malo, exista, ese transporte i distribucion deberán pertenecer exclusivamente a los gobiernos.

§ 3.— *Seguros, tontinas¹, cajas de ahorro i de retiro.*

Hai otra clase de servicios industriales mui útiles, que pueden ser prestados indiferentemente por el gobierno o por particulares: tales son los servicios de las compañías de seguros, de las *tontinas*, de las cajas de ahorro i de retiro. En efecto, estos servicios son sumamente simples i no pueden ser prestados, aun bajo el réjimen de la industria privada, sino por mandatarios.

Ninguna de las empresas que acabamos de designar exige, de parte de los que la administran, la posesion de un capital propio, susceptible de acrecentamiento o de disminucion, segun que la jestion es buena o mala, i cuando existe este capital no interviene sino a título de garantía. Los seguros i las tontinas no dan buenos i serios resultados sino cuando sus servicios son empleados por un gran número de individuos: las cajas de ahorro i de retiro son simples agencias encargadas de colocar los fondos que les son confiados de una manera uniforme i de antemano convenida.

Se pueden invocar diversas consideraciones en apoyo de la opinion que atribuye estos servicios al gobierno i tambien en apoyo de la opinion contraria. Es cierto, por ejemplo, que por la

¹ Cajas de fondos vitalicios, en que la parte de los imponentes que mueren antes del término de la imposicion acrece a la de los sobrevivientes.

naturaleza de las cosas estas empresas imponen a los suscriptores una confianza de mucha mas i mui distinta extension que las empresas industriales o comerciales ordinarias. En estas las operaciones se suceden i se liquidan rápidamente, de manera de ofrecer a los interesados una residencia incesante i segura de la buena gestion del empresario; o, si esta liquidacion no es tan rápida, como cuando se trata de un depósito en un banco, esto depende únicamente de la voluntad del deponente. En los seguros, tontinas i cajas de ahorro transcurre habitualmente un tiempo bastante largo entre la celebracion de los contratos que hace la empresa con el público i su ejecucion, de tal suerte que los jerenes tienen durante largo tiempo la posesion i la disposicion de capitales de que pueden abusar. Las garantías de los suscriptores, si estas empresas estuviesen en manos de un gobierno honrado, serían talvez mayores i los servicios mas seguros.

Pero no es ménos cierto que, siendo los directores funcionarios públicos, estarían mui expuestos, en los seguros i en las tontinas, sea a dejar abusar el interes privado de los suscriptores en fraude de los contratos, sea a rodear estos contratos de tales formalidades i precauciones que los servicios de ambas instituciones serían casi inaccesibles al público. En todo caso el gobierno no haría, en favor de estas instituciones excelentes, una propaganda tan activa i tan eficaz como el interes privado. Si los directores de una empresa particular pueden abusar de la confianza de los suscriptores, un gobierno poco escrupuloso puede tambien abusar a su antojo i despilfarrar los capitales que le son confiados.

Todo bien considerado, se puede decir que en los países en que los particulares no establecen seguros, tontinas, cajas de ahorro i de retiro, puede ser útil que el gobierno tome esta iniciativa. Pero en los países en que los particulares han fundado empresas para prestar estos servicios al público i se han mostrado capaces de dirijirlas, vale mas que estas instituciones pertenezcan a la industria privada, mas vijilante que el gobierno i que es estimulada por la concurrencia a ser mas liberal en sus tarifas. Por desgracia los abusos son posibles i aun frecuentes, pero al menos

no perjudican mas que a los suscriptores de una sola empresa a la vez ; i habitúan al público a informarse un poco de la moralidad de las personas i de sus antecedentes ántes de confiarles sus capitales.

No obstante, como los servicios que nos ocupan, particularmente los de las cajas de ahorro i de retiro, se dirijen a la parte de la poblacion que tiene ménos luces i medios de informacion, conviene que el gobierno vele al ménos sobre la ejecucion material de los estatutos de las sociedades que se encargan de estos servicios i tenga la facultad de llevar mas léjos su vijilancia. Estas garantías i una vigorosa represion judicial son las únicas que la autoridad pública puede ofrecer i no puede disimularse que son mediocres. Pero no es útil tampoco que, sustituyéndose la actividad del gobierno a la de los particulares, se crean estos dispensados, en cualesquiera circunstancias, de aportar atencion i vijilancia en la jestion de sus intereses privados.

§ 4. — *Fabricacion de la moneda. — Papel-moneda.*

En todos los países civilizados la fabricacion de la moneda es confiada al gobierno o colocada bajo su vijilancia inmediata, de tal suerte que se la considera vulgarmente como comprendida entre las atribuciones necesarias de la autoridad pública. Sin embargo, no se necesita mucha reflexion para ver que, constituyendo esta fabricacion un servicio incorporado a un objeto material, puede ser abandonada a la industria libre i remunerada por el cambio, como la fabricacion de todo otro artefacto. La moneda en efecto es una mercadería elejida por el comercio para facilitar los cambios, pero que en esencia en nada difiere de todas las demas : solo que, como sirve para medir i expresar todos los valores, sea en las transacciones corrientes, sea en los contratos de crédito a largo plazo, importa mucho que la fabricacion de las piezas sea tan regular, tan uniforme i tan poco alterable cuanto sea posible. Por esto es que esta fabricacion, ligada a la existen-

cia i a la observancia de casi todos los contratos, ha sido colocada bajo la salvaguardia del poder encargado de conservar i de hacer ejecutar los contratos.

En otro tiempo la fabricacion de la moneda pertenecía a los reyes por otro título : se pensaba que eran ellos los que determinaban el valor de las monedas i que podían lejitíamente elevarlo o disminuirlo. Hoi se sabe que no es así i que los gobiernos mas absolutos no tienen ningun poder sobre este valor como lejisladores : el que les queda se deriva de su cualidad de fabricantes, segun condiciones que es fácil analizar.

Supongamos que la fabricacion de la moneda sea libre, como lo ha sido por escepcion algunas veces i en algunos países : supongamos ademas, como sucedería casi necesariamente en este caso, que el comercio hubiese adoptado i admitiese exclusivamente piezas de metal de tal o cual peso i de tal o cual lei, es decir, con una cantidad determinada de liga : supongamos enfin, lo que es ménos cierto, que esta fabricacion se hiciese de buena fé sin dar lugar a ningun fraude, i veamos un poco qué sucedería.

La demanda de la mercadería-moneda resultaría de los hábitos del comercio, del número i de la actividad de sus operaciones : sería cuasi fija, como lo es en cualquier mercado la demanda de los vestidos de invierno : lo mismo que la demanda de estos vestidos varía, dentro de ciertos límites, segun el rigor de la estacion i segun que la poblacion del mercado es mas o ménos rica ; así tambien la demanda de moneda varía de un tiempo i de una estacion a otros, segun la importancia i la forma de los cambios corrientes.

Sabemos que la oferta de la^a moneda se regularía por esta demanda ; se establecería un número de fábricas suficiente para subvenir a las necesidades del mercado, exactamente como para los vestidos de invierno, i el valor habitual de la moneda sería determinado, de una parte por el de la materia primera, oro o plata, i de otra por los costos de su fabricacion. El valor de la moneda variaría como el de toda otra mercadería : 1º en mas,

por un acrecentamiento de la demanda o una reduccion de la oferta, i por consiguiente, por un aumento del valor de la materia primera o de los costos de fabricacion; 2º en ménos, por un acrecentamiento de la oferta o por una reduccion de la demanda, i por consiguiente, por una disminucion del valor de la materia primera o de los costos de fabricacion. Suponiendo la demanda invariable i la oferta regular, el valor normal de la moneda sería igual al de la materia primera mas los costos de fabricacion. Así el valor habitual de la moneda de plata llamada *franco* sería igual al de 4 1/2 gramas de plata fina, mas los costos de fabricacion.

Se concibe mui bien que el valor corriente de la moneda pueda, por las variaciones de la demanda, por ejemplo, ya subir, ya bajar de su valor habitual. En el primer caso, elevándose el valor de la moneda relativamente al de todas las demas mercaderías, el precio de estas bajaría i los fabricantes ganarían haciendo nueva moneda : en el segundo caso, bajando el valor de la moneda, el precio de las mercaderías subiría i los fabricantes de aquellas dejarían de costear sus gastos : la baja podría aun ser tal que la materia primera valiese mas que la pieza de moneda i entónces los poseedores de esta tendrían interes en emplearla como barra. No tenemos necesidad de hablar de las alzaš o bajas mas durables que resultarían de las variaciones de valor de la materia primera o de los costos de produccion.

Se ve pues que la moneda, abandonada a la industria libre, sufriría exactamente las mismas influencias i las mismas vicisitudes, en su valor habitual i en su valor corriente, que todas las demas mercaderías.

Ahora, en vez de dejar a la industria libre la facultad de acuñar moneda, se reserva exclusivamente esta facultad al gobierno. Las leyes ordinarias de los cambios no son modificadas : se ha constituido solo un monopolio ; se ha atribuido al gobierno la *oferta* de la moneda, pero la demanda ha permanecido libre, como en la hipótesis precedente. Supondremos que esta demanda, cuyos elementos conocemos, permanece fija i nos limitaremos a estudiar

los efectos de las variaciones que el monopolio puede hacer sufrir a la oferta.

Es desde luego evidente que el gobierno puede elevar arbitrariamente, hasta cierto punto, el valor de la moneda; para esto le basta fabricar ménos que la que el mercado demanda. Esta elevación facticia del valor de la moneda daría un beneficio positivo al gobierno como fabricante; pero es claro que si quisiese exajerar este beneficio, el comercio se injeniaría para hallar medios de emplear ménos moneda en sus operaciones, es decir, para reducir la demanda: o se serviría de monedas extranjeras: o bien enfin particulares, sea fabricantes, sea importadores, menospreciando todas las disposiciones prohibitivas contenidas en las leyes, emitirían moneda de la misma lei¹ i del mismo peso que la del gobierno. Esta contravencion, que daría a sus autores un beneficio proporcional a la sobreelevacion del valor de la moneda, sería mas difícil de impedir que el contrabando.

El gobierno podría tambien, merced a su monopolio, hacer bajar artificialmente el valor de la moneda por una fabricacion excesiva; pero no podría hacer que este valor fuese inferior al de la materia primera, porque desde que la moneda vale ménos que la barra, sus poseedores tienen interés en fundirla i en exportarla.

El gobierno, considerado como receptor de los impuestos i pagador de los servicios públicos, no es, por otra parte, afectado de distinta manera que los particulares por las variaciones de valor de la moneda.

Las obligaciones del gobierno, como fabricante de moneda, son simplemente de suministrar una moneda conforme en peso i en lei a las prescripciones legales, dictadas las mas veces por las conveniencias del comercio. Conviene tambien que la cantidad de

¹ Se llama *lei* la relacion de cantidad que existe en una moneda entre la liga i el metal fino que contiene. Así se dice que las monedas de Francia, de los Estados-Unidos, de la Béljica, del Piamonte, de Chile, etc., tienen la lei de 900/1000, porque estas monedas contienen, por cada mil gramas de peso, 900 de oro o de plata fina, i 10 de liga.

moneda fabricada no sea determinada por reglas arbitrarias i que siga, cuanto sea posible, los movimientos del comercio cuya impulsión debe recibir el fabricante. Los medios para colocar i mantener la fabricacion en estas condiciones son sumamente simples : basta establecer un precio fijo para la compra de barra i sujetarse a él.

Supongamos, por ejemplo, que los costos aproximativos de fabricacion de la moneda de plata sean de 4 reales el kilógramo i que el gobierno quiera hacer un beneficio igual a estos costos : decretará que su casa de moneda compre el kilógramo de plata en barra a 8 reales ménos que lo que vale el kilógramo de moneda de plata. Entónces, cada vez que el mercado esté insuficientemente provisto de moneda, los poseedores de barra tendrán interes en venderla aun al precio fijado por el decreto, porque la diferencia de valor del kilógramo de barra i del kilógramo de moneda sería de mas de 8 reales o un peso. — Por el contrario, si el mercado estuviese suficientemente provisto, los poseedores de barra dejarían de tener interes en venderla i no la ofrecerían ya : la fabricacion debería entónces ser suspendida. Podría aun suceder que el valor de la barra se elevase sobre el de la moneda i entónces esta sería fundida i exportada. El gobierno debería en este caso abstenerse rigurosamente de fabricar : elevando el precio de compra de la barra, o en otros términos, disminuyendo los costos o beneficios de fabricacion, no haría mas que entregar mas moneda a la fundicion o a la exportacion.

La mayor parte de los gobiernos han renunciado a asegurarse un beneficio del monopolio sobre la fabricacion de la moneda, bien que este impuesto, con tal que sea mui moderado, vale tanto o mas que cualquier otro. Han preferido exonerarse de los detalles de la fabricacion de moneda i confiarla a un empresario.

En este sistema un empresario se encarga, a su cuenta i riezgo, de fabricar, a un precio fijado por la autoridad pública, la moneda de que el mercado ha menester : el gobierno se limita a determinar el cuño de las piezas i a velar sobre que su peso i lei no sean alterados. Naturalmente en las fábricas de moneda, como en casi

todas las otras, el precio de costo es tanto menor cuanto mayor es la cantidad demandada ; i por esto convendría a los pequeños estados, a ménos que su situacion sea mui escepcional, comprar su moneda afuera, como lo ha hecho la Suiza comprando recientemente la suya en Francia.

Con el sistema de los empresarios con tarifa fija, la fabricacion de las monedas es enteramente sometida a la impulsión del comercio, que viene a cambiar su barra por moneda cuando esta es demandada, i que se abstiene de ofrecer aquella en el caso contrario. El empresario se encuentra sometido a la misma lei, si los costos reales de fabricacion son exactamente iguales a la tarifa : si son inferiores, tiene interes en comprar barra i en fabricar hasta tanto cubra sus gastos reales, no mas allá de este límite.

¿ Quién debe en estricta equidad soportar los costos de fabricacion de la moneda ? — En Inglaterra son soportados por el tesoro público ; en Francia divididos entre el estado i los poseedores de moneda ; en otras partes pagados por estos exclusivamente. Nos parece que este último sistema es el mejor, porque incorporándose el servicio de la amonedacion a un objeto material es retribuido con una exacta proporcionalidad por el cambio. El impuesto por el cual se obtiene esta retribucion en Francia i en Inglaterra no puede nunca alcanzar el mismo grado de proporcionalidad.

La moneda se gasta lentamente, pero se gasta a la larga i se altera por la frotacion o el uso. Esta pérdida no puede ser en manera alguna repartida entre los poseedores sucesivos de una pieza de moneda : conviene pues que el tesoro público la soporte, aunque no fuese mas que para hacer servir mas largo tiempo la moneda existente.

Examinemos ahora la cuestion mui controvertida de saber si conviene mas a un mercado que su moneda sea de un solo metal, o que tenga piezas de muchos metales, i sí, en caso que se acuñen piezas de metales diversos, conviene o no establecer entre ellas un cambio legal fijo.

Tres metales se emplean habitualmente en la fabricacion de monedas : el oro, la plata i el cobre. El oro conviene mas para los

trasportes de dinero i los fuertes pagos, la plata para los pagos medianos i pequeños; el cobre es indispensable en las transacciones mui pequeñas, que son las mas numerosas, como las que tienen lugar en los mercados en que se venden los alimentos. Pero en cada país una sola pieza de moneda es enunciada en las compra-ventas i en los contratos de todo jénero : en Francia es el franco; en Inglaterra la libra esterlina; en América el peso o *dollar*; en Rusia el rublo, etc. Esta pieza-tipo es necesariamente de oro, de plata o de cobre, i no puede dejarse de tomar un partido sobre las condiciones segun las cuales las piezas de otro metal sean dadas o recibidas en cambio de esta.

Se han adoptado tres sistemas diferentes : el primero en Francia, el segundo en Inglaterra, el tercero en Holanda. Vamos a estudiar sucesivamente las ventajas i los inconvenientes de cada uno.

Notemos primero que en todos los países ha sido adoptado el segundo sistema respecto al cobre. En todas partes se acuña una moneda de cobre que puede ser cambiada legal i compulsivamente por las de oro o de plata, hasta concurrencia de cierta suma, a un precio bien superior a su valor intrínseco. Se mantiene este valor artificial de la moneda de cobre por la mediocridad de las emisiones.— Los inconvenientes que resultarían de la emision eventual de moneda de cobre por los particulares son sin importancia, porque el poco valor de esta moneda no deja la misma esperanza de beneficio al monedero particular que si se tratase de moneda de oro o de plata. No hai pues, en cuanto al cobre, ni discusion, ni duda : todos están de acuerdo i la controversia se limita al cambio recíproco de las monedas de oro i de plata en un mismo mercado.

En Francia la unidad monetaria es la pieza de plata que se llama *franco*; cinco de estas piezas son legalmente equivalentes a una pieza de oro de la misma lei cuyo peso está con el del franco en la relacion de 1 a 15 $\frac{1}{2}$, de tal suerte que el deudor de cinco francos puede libertarse pagando cinco piezas de un franco cada una o una pieza de oro de cinco francos, indiferen-

temente. Esto es lo que constituye el sistema del doble padron monetario.

Si la relacion de valor de los dos metales fuese i permaneciese tal que en el comercio un kilógramo de oro fino equivaliese exactamente i sin variacion a $15 \frac{1}{2}$ kilógramos de plata fina, este cambio fijo, establecido por la lei entre las piezas de moneda de uno i de otro metal, no presentaría ningun inconveniente ; pero se comprende que es casi imposible que las cosas pasen así : el valor del oro i el de la plata están sujetos a variar, como el de todas las mercaderías, bajo la influencia de causas sobre que es inútil volver, especialmente por la disminucion o el acrecentamiento de las materias primeras producidas o de los gastos de produccion. Así, cuando se dictaron las primeras leyes relativas a la moneda de oro francesa que actualmente corre, la relacion entre el valor de los dos metales era de 1 a $15 \frac{1}{2}$: mas despues, de 1820 a 1850, esta relacion varió de $15 \frac{1}{2}$ a $15 \frac{3}{4}$: desde 1850 hasta nuestros días ha variado de $15 \frac{1}{2}$ a $15 \frac{1}{4}$. Teniendo el comercio la facilidad de hacer acuñar moneda de oro o moneda de plata, ha hecho acuñar con preferencia la moneda del metal que se hallaba a un precio mas bajo que el otro, relativamente al cambio legal, i por medio de esta moneda ha comprado la del metal mas caro para exportarla o fundirla. De que ha resultado que cuando el valor relativo de los dos metales era conforme al cambio legal, los pagos se hacían indiferentemente en oro o en plata ; cuando el oro ha valido mas de $15 \frac{1}{2}$ que su peso en plata, los pagos se han hecho en plata i el oro ha sido exportado o fundido ; cuando el oro ha valido ménos de $15 \frac{1}{2}$ que su peso en plata, es este último metal el que ha desaparecido i los pagos se han hecho en oro : en una palabra, cuando el valor relativo de los dos metales se ha apartado del cambio legal, el metal ménos caro es el que ha predominado en la circulacion : pudiendo los deudores libertarse igualmente por un pago en oro o por un pago en plata, han preferido siempre naturalmente el metal por cuyo medio podían libertarse con mas cuenta.

En tanto que las variaciones del valor de los dos metales no se

alejan mas del cambio legal que las de que hemos sido testigos, no son sensibles los inconvenientes del sistema del doble padron : los cambios se efectuán sin dificultad, tan bien con la moneda de plata, cuando el oro encarece, como con la moneda de oro, cuando baja el valor de este metal. Pero si las variaciones del valor relativo de los dos metales llegasen a ser mucho mas considerables, podrían nacer algunas dificultades, en un solo caso, bien entendido ; porque importaría mui poco que el valor del oro se elevase mucho, pues que los pagos se harían facilmente por medio de la moneda de plata : todo lo que se puede temer es una baja considerable del valor del oro, porque entónces la moneda de plata podría escasear hasta el punto de que no hubiese la bastante para las pequeñas transacciones.

En compensacion de este inconveniente eventual, el sistema del doble padron presenta la ventaja de dar la mejor moneda, aquella cuyo valor es ménos variable i que varía mas lentamente. En efecto, si estando el oro en posesion de la circulacion encarece, la plata viene a reemplazarlo, i el encarecimiento del oro es atenuado por la disponibilidad de toda la suma que constituía la circulacion monetaria : lo contrario tiene lugar cuando el valor del oro baja ; de tal suerte que el conjunto del sistema opera de una manera análoga a la del péndulo de compensacion. Es bien sabido cuán importante es esta ventaja de un valor estable de la moneda para todos los contratos de crédito a largo plazo, tales como constituciones de renta, arriendos, etc.

Se podría ademas remediar el inconveniente único de este sistema, suspendiendo la amonedacion del oro o elevando los costos de esta amonedacion en provecho del tesoro público, hasta cierto punto, porque podría ocurrir el peligro anteriormente señalado. La práctica misma trae otro remedio, elevando el valor de las pequeñas piezas de moneda de plata relativamente al de la barra de este metal, de manera de conservarlas en la circulacion.

El segundo sistema, adoptado en Inglaterra, toma por unidad monetaria una pieza de oro cuya amonedacion es libre en cuanto a la cantidad : la relacion de valor o cambio legal de esta pieza de

oro por piezas de plata es fijada de manera de dar a la plata un valor mui superior al que tiene en el comercio, exactamente como se hace con la moneda de cobre relativamente a la de plata. Así, cuando el kilogramo de oro vale corrientemente 15 1/2 kilogramos de plata, se decreta que el cambio legal de las monedas de oro i de plata tenga lugar a la tasa de 14. Al mismo tiempo el gobierno limita la fabricacion de la moneda de plata de modo de conservarle un valor superior al de la barra del mismo metal. Los particulares tienen, es cierto, interes en acuñar i emitir moneda de plata del mismo peso i lei que la del gobierno; pero si la sobre-elevacion del valor de esta moneda no es excesiva, no compensa para ellos los costos de amonedacion i los riezgos de una contravencion.

Este sistema, el mas cómodo de todos en la práctica, hace variar el valor de la moneda con el del metal tomado por padron. Este metal debe ser el oro, porque una sobre-elevacion artificial de valor de la moneda de oro, consecuencia necesaria de la adopcion de un padron de plata único, ofrecería a la amonedacion privada una tentacion demasiado fuerte.

El tercer sistema, adoptado por la Holanda, la Béljica, la Nueva-Granada, fué primero recomendado por Clavière i despues por la mayor parte de los economistas ¹: consiste en tomar por unidad monetaria una pieza de oro o de plata i en no establecer entre esta pieza i las que pueden acuñarse del otro metal ningun cambio legal. Así se toma por unidad monetaria el florin, el franco o el peso de 25 gramas de $\frac{900}{1000}$: i se acuña o se deja acuñar e introducir piezas de oro, de un peso i lei definidos, dejando al comercio el cuidado de determinar el cambio de estas piezas por moneda de plata.

En teoría este sistema es simple i fácil de seguirse en la práctica; pero no deja de presentar sus inconvenientes. En primer

¹ Entre ellos debemos mencionar a M. Miguel Chevalier, que ha criticado el sistema del doble padron i defendido el del padron único con infinita ciencia i talento.

lugar, el valor de la moneda varía con el de un solo metal, lo que da lugar a oscilaciones mas fuertes que el sistema del doble padron : en segundo lugar, la falta de cambio legal facilita un gran número de abusos, no sin gravedad en las transacciones particulares. Los que conocen el curso real del cambio de los dos metales, pueden abusar de la ignorancia de los que son extraños al comercio, cosa mucho mas grave cuando se trata de la moneda que cuando se trata de toda otra mercadería. La única ventaja conocida de este sistema es dejar la amonedacion libre, sin hacer desaparecer la moneda de *pico* ó menuda.

Tales son las ventajas i los inconvenientes de los tres sistemas, de los cuales ninguno es absolutamente bueno, ni absolutamente malo, i de que el primero es ciertamente el mejor, siempre que el valor del oro no baje considerablemente de la tasa a que está establecido el cambio legal. Falta examinar cuál de los dos metales es preferible para constituir la unidad monetaria en los últimos sistemas.

Importa para la solucion de este problema establecer una distincion entre los diversos países : los unos no producen ni oro ni plata, i se procuran estos metales por el cambio : tales son la Francia, la Inglaterra i casi todos los estados de la Europa, excepto la Rusia : estos países constituyen en cierto modo el mercado jeneral del oro i de la plata. Los países en que la produccion de estos metales tiene una grande importancia relativamente a las existencias monetarias se encuentran en un caso diferente.

Para los países colocados en el mercado jeneral i no productores de metales preciosos, la plata es preferible al oro. Suministra la moneda menuda i está menos sujeta a cambiar de valor por efecto de los trasportés que el otro metal. Así, en tiempo de guerra o de alarma, el oro es demandado escepcionalmente a causa de la facilidad que hai para trasportarlo i ocultarlo : su valor es por consiguiente mas móvil que el de la plata. Además, las minas de oro, colocadas jeneralmente en la superficie de la tierra, producen abundantemente i a bajo precio en el momento del descubrimiento i luego se agotan. La produc-

cion de las minas de plata, aunque mui caprichosa, es un poco mas estable, a causa de las grandes gastos necesarios para la extraccion del mineral; de tal suerte que el costo i la importancia de la produccion de la plata son ménos variables i aseguran a este metal un valor mas fijo. En cuanto a los perfeccionamientos que pueden sobrevenir en el beneficio de los metales, tendrían por efecto simplemente una baja permanente del valor del metal, sin oscilaciones.

En los países que producen abundantemente uno de los dos metales, dependiendo principalmente su valor de la produccion mas o ménos inconstante de las minas, es mucho mas variable que el del otro. Cuando pues se adopta el sistema de un solo padron vale mas tomar por unidad monetaria el metal que viene del mercado jeneral, la plata en los países productores de oro, i el oro en los países productores de plata.

Las consideraciones que preceden hacen resaltar suficientemente las dificultades que puede encontrar la realizacion de una reforma deseada por todos los hombres ilustrados, el establecimiento de un sistema monetario uniforme para todas las naciones civilizadas; pero muestran al mismo tiempo que ninguna de estas dificultades es bastante seria para compensar las ventajas de una medida que daría al comercio grandes facilidades i tendería a aumentar, mas que se cree, las relaciones internacionales i los conocimientos jenerales de los hombres. Son mui deplorables las preocupaciones absurdas, injustificables, i las extrañas susceptibilidades de amor propio que han resistido hasta hoi a la adopcion de un sistema uniforme. Las reformas de este jénero son delicadas sin duda i presentan sus desazones: se comprende que los estados que tienen un antiguo sistema pasable se retraigan de hacerlas; pero ¿qué decir de los que, haciendo una reforma, tratan de singularizarse; de la Grecia, por ejemplo, que en vez de adoptar el franco ha pretendido resucitar el antiguo dragma ateniense, cuyo peso i lei no son exactamente conocidos; de la Holanda que, en vez de hacer un florin de dos francos, se ha empeñado en dar un cuerpo a su antiguo florin de banco; de la Alemania que, des-

pues de haber deliberado largamente, ha adoptado dos nuevas unidades monetarias i que no se conforman con ningun sistema existente? Admira igualmente que los Estados-Unidos conserven el antiguo peso español, que llaman *dollar*, únicamente por el pretesto embustero de que es una moneda de oríjen americano!

El monopolio de la amonedacion atribuido a los gobiernos les da la facilidad de procurarse recursos pecuniarios fabricando monedas que, con el mismo nombre que las acuñadas precedentemente, les son inferiores en lei o en peso. Esta práctica, hoi mui rara, era mui comun en los siglos pasados: consistía en un procedimiento mui simple. Supóngase, por ejemplo, que un gobierno que tiene el monopolio de la fabricacion de las monedas, acuñe i emita piezas de plata de lei de $\frac{4.50}{1000}$ i del peso de 5 gramas, a que atribuye por decreto el nombre i el valor legal de *francos*. Esta emision i este decreto tendrán efectos que importa analizar.

Es evidente desde luego que el decreto recibirá su entera aplicacion en toda la estension del dominio reservado a la autoridad i en primer lugar en la ejecucion de los contratos a largo plazo. Todo deudor de un franco, es decir, de una pieza de plata de lei de $\frac{4.50}{1000}$ i del peso de 5 gramas, podrá libertarse mediante un franco de nueva emision, del mismo peso que el antiguo, pero de una cantidad la mitad menor de plata fina. Así tambien el contribuyente podrá pagar el impuesto tan bien con la nueva moneda como con la antigua: i esta nueva moneda será mui solicitada para un mui grande número de pagos i mas demandada que la antigua: su valor será pues relativamente superior a esta: talvez en el interior mismo del país el nuevo franco no valdrá en las transacciones libres, en las compras al contado, por ejemplo, tanto como el antiguo; pero valdrá mas que la mitad del antiguo aunque no contenga en realidad mas que la mitad de plata fina: afuera no valdrá sino en razon de la cantidad de plata fina que contiene, es decir, medio franco o 50 céntimos.

¿Qué sucederá entónces en el interior? — Suponemos que la demanda jeneral de moneda no haya variado en el mercado i que se halle este exactamente provisto al tiempo de la emision de

las nuevas piezas. Esta emision, viniendo a aumentar la oferta, hará bajar el valor total de las monedas i particularmente de las antiguas. Estas, cuyo valor habrá bajado adentro miéntras que se habrá sostenido afuera, serán pues exportadas o fundidas hasta concurrencia de un número de piezas casi igual al número de piezas nuevas que hayan sido emitidas, i el gobierno podrá continuar acuñando i emitiendo hasta que toda la antigua moneda haya sido exportada o fundida i reemplazada, sin que el valor relativo de la nueva moneda baje mucho. El gobierno gana la diferencia de valor que existe en el mercado libre entre la antigua i la nueva moneda : si, por ejemplo, el nuevo franco vale 75 céntimos de la antigua moneda, la fabricacion i la emision de la nueva darán un beneficio de 25 céntimos por franco.

Pero desde que las emisiones hayan llegado a una sumia equivalente a la de la antigua moneda, el valor de la nueva bajará, hasta que haya alcanzado la tasa de 50 céntimos, es decir, hasta que haya llegado a ser equivalente a la mitad de la antigua moneda ; hasta que su valor en el mercado interior haya llegado a ser igual a su valor en el mercado exterior. Entónces el gobierno no ganará ya nada prosiguiendo la fabricacion.

Así los recursos que puede ofrecer a un gobierno esta antigua práctica se limitan a una parte de la diferencia que existe entre la lei o el peso de la antigua moneda i la lei o el peso de la nueva, *sobre la suma existente en el mercado i necesaria a los cambios que en él se hacen*. I este pobre recurso no se obtiene sino a precio de un desórden profundo, consecuencia necesaria de la alteracion violenta de los contratos a largo plazo i de las dudas que se suscitan sobre el porvenir. Cuando en efecto los deudores pueden libertarse por el pago de un valor inferior al que deben i esperan los acreedores, las esperanzas lejitimas que constituyen el derecho de propiedad se encuentran frustradas, el crédito desaparece i el poder productivo de la sociedad es afectado en su principio vital. Nada decimos de los desórdenes que toda variacion considerable i repentina del valor de las monedas causa en las pequeñas transacciones, que casi en todo país están funda-

das sobre un precio habitual que cada uno considera como justo i que cambia poco : tales son el precio de los salarios de todo jénero i el de los objetos de consumo corriente.

Hoi la alteracion de las monedas, tan frecuente en la antigüedad, en la edad media i hasta el fin del último siglo, ha sido casi abandonada i reemplazada por una práctica análoga i aun idéntica en teoría, por la emision del papel-moneda, cuyos procedimientos i efectos vamos ahora a describir.

Supongamos, por ejemplo, que el gobierno, en vez de acuñar francos de 5 gramas de $\frac{4}{1000}$, emita billetes o promesas de pagar 5, 10, 50, 100 francos, mas o ménos, en una época determinada o indeterminada, sin alterar en nada la moneda existente.— Estos billetes serían admitidos como moneda corriente, para el pago de los impuestos i para la liberacion de los deudores : es pues cierto que en el oríjen valdrían en el mercado interior, aun en los cambios libres, tanto o cuasi tanto como las sumas que expresasen en moneda metálica. Su emision procuraría al gobierno un recurso equivalente a estas sumas, deducidos los costos de fabricacion.

No obstante, si nos colocamos en la hipótesis anterior, es decir, si suponemos la demanda de moneda invariable i el mercado suficientemente provisto, observaremos que las emisiones de billetes, viniendo a aumentar las sumas de las existencias monetarias, disminuyen su valor : i que por consiguiente el comercio tiene interes en fundir o en exportar una cantidad de moneda metálica exactamente equivalente a la de los billetes emitidos, i que la funde o la exporta. Si las emisiones continúan, la totalidad de la moneda metálica, escepto la menuda, será exportada o fundida i el gobierno se habrá procurado un recurso pecuniario equivalente a la suma de los billetes emitidos. En realidad, el público le ha prestado el valor de la totalidad de las existencias en moneda metálica : i si el gobierno posee un buen crédito, no habrá una diferencia sensible entre el valor corriente de sus billetes i el de esta moneda.

Pero si quiere llevar las emisiones mas allá, se manifiesta un

fenómeno que no presentaba la alteracion de las monedas : el valor de sus billetes baja i se hace inferior al de la plata, en una proporcion que se puede sin dificultad prever e indicar de antemano. En efecto, si se recuerda la proposicion fundamental de que un mercado cualquiera no demanda para sus cambios sino cierta cantidad de moneda, se ve que todo billete emitido en exceso de las necesidades del mercado (que hemos supuesto iguales a la suma de moneda metálica existente ántes de las emisiones), elevará la oferta sobre la demanda, i permaneciendo esta fija, bajará proporcionalmente el valor de la suma del papel-moneda. Así, suponiendo que la suma de la moneda metálica exportada o fundida i reemplazada por los billetes fuese de mil millones, una nueva emision de un millon haría bajar el valor de los billetes en $\frac{1}{1001}$ parte, una emision de cien millones en $\frac{1}{11}$ parte, una emision de mil millones en $\frac{1}{2}$, i así sucesivamente. En último resultado, cualquiera que pudiese ser la suma de las emisiones, el valor total de los billetes emitidos no se elevaría nunca sobre el que tenía la suma de moneda metálica exportada o fundida, i en nuestra hipótesis sobre mil millones. Toda emision superior a esta suma tendría exactamente los mismos efectos que una alteracion de las monedas proporcionada a su importancia.

Así, el papel-moneda da a los gobiernos la facilidad de procurarse sin estrépito los recursos pecuniarios que los antiguos gobiernos no podían obtener sino a costa de muchas alteraciones sucesivas. — Esto depende de que las monedas alteradas podían ser exportadas desde que su valor había bajado a la misma tasa que la del metal que contenían ; al paso que el papel-moneda, no teniendo por sí mismo ningun valor, no puede ser ni fundido ni exportado a países en que no domine la autoridad que lo ha establecido i que lo sostiene.

No hai necesidad de decir que las emisiones excesivas de papel-moneda producen exactamente los mismos efectos que las alteraciones de las monedas, dan lugar a los mismos desórdenes i por tanto a las mismas observaciones. Pero se puede notar en la historia que las monedas alteradas han caído en depreciacion mas

pronto que el papel-moneda emitido por un gobierno acreditado. En efecto, la alteracion de las monedas suscita temores i no puede dar ninguna esperanza, miéntras que una promesa de pagar, aun en una época indeterminada, puede no ser vana i suscita esperanzas que sostienen el valor corriente del papel-moneda hasta el momento en que las emisiones llegan a ser excesivas. El papel-moneda de un gobierno sin crédito no tiene desde el primer día el valor de la moneda metálica i sufre la misma depreciacion que una moneda alterada.

En todo caso, los recursos que puede procurar a un gobierno la emision de un papel-moneda son estrechamente limitados por la naturaleza de las cosas i es siempre peligroso recurrir a ella. Con todo, es cierto que la emision de una moderada cantidad de papel es útil al poder productivo, en cuanto que reemplaza por este papel, que no cuesta casi nada, un instrumento de cambio costoso i que en realidad no es mas cómodo. Esta sustitucion de papel con curso forzado a la moneda metálica es la que Ad. Smith comparaba con razon a una sustitucion de los globos aerostáticos a los actuales medios de trasporte, la cual permitiría poner en cultivo los caminos a expensas de la seguridad de los viajeros i de todos. Veremos luego cómo se pueden obtener las ventajas de una sustitucion semejante sin exponerse a los inconvenientes señalados por Ad. Smith.

La emision de papel-moneda no debe ser considerada como recurso normal por una buena administracion : puede ser un expediente en los momentos de crisis en que el papel-moneda llega a ser una verdadera moneda obsidional, como la que emite, agotado todo otro recurso, el comandante de una plaza sitiada ; pero en todo caso despues de la crisis se procura volver al estado normal i este regreso presenta alguna dificultad. Es natural que el gobierno restituya el valor de la moneda que ha tomado a préstamo ; pero cuando las emisiones de papel han sido excesivas i su valor se ha hecho mui inferior al de la moneda metálica ¿ debe el gobierno pagar a los portadores el valor nominal de los billetes

o su equivalente al precio corriente del día en que se decreta la supresion del papel-moneda ?

Si el gobierno reembolsase el papel-moneda a la tasa nominal, subiría este papel bruscamente a la par, es decir, valdría exactamente tanto como la moneda metálica en las transacciones libres : los deudores se verían de repente obligados a pagar mucho mas que lo que debían, lo que trastornaría evidentemente las esperanzas que constituyen el derecho de propiedad : habría, como en la época de las emisiones, violacion de los contratos por la autoridad encargada de mantenerlos. — Por el contrario, el reembolso al precio corriente del día, cualquiera que sea, no contraría ninguna esperanza, ningun lejítimo derecho : i ademas exige del gobierno el monto de los capitales que ha recibido, con mui poca diferencia.

El comercio ha inventado muchos procedimientos a fin de reducir la cantidad de moneda necesaria para efectuar una suma determinada de cambios : todos estos procedimientos son directamente útiles a la produccion. Cuando se introduce un medio de hacer una suma determinada de cambios con ménos moneda que ántes, se presta un servicio del mismo jénero que cuando se introduce un medio de trasportar, a cierta distancia i en un tiempo dado, una suma determinada de mercaderías con ménos carros o fuerza de traccion. Los principales procedimientos empleados para economizar el empleo de la moneda son las compensaciones de créditos recíprocos en los libros de comercio, el uso de las vales i letras de cambio i de los bancos.

Es de notarse que todos estos procedimientos reposan en el crédito : por consiguiente, su eficacia aumenta o disminuye con el crédito corriente : por esto es que un mercado en que el crédito disminuye demanda mas moneda que ántes, i que demanda ménos cuando el crédito aumenta. De aquí estas locuciones tan usuales : « la plata escasea » o « la plata abunda, » locuciones viciosas en cuanto que no espresan ni exacta ni completamente los fenómenos de que es teatro un mercado en que el crédito aumenta o disminuye, pero que hacen resaltar enérjicamente la variacion brusca i mui real del valor de los capitales-moneda.

Se ha discutido largamente la cuestion de saber si los signos materiales, por cuyo medio puede el comercio emplear procedimientos que economizen el empleo de la moneda, eran ellos mismos moneda. Esta no es sino una cuestion de nomenclatura un poco arbitraria : creémos que no conviene dar este nombre de « moneda » a los vales de comercio ordinarios, pero que se puede llamar *moneda de papel* a los billetes de banco pagaderos a la vista i al portador, de que vamos a hablar ahora.

§ 5. — *De las emisiones de billetes de banco.*

Teniendo las emisiones de billetes pagaderos a la vista i al portador, llamados billetes de banco, por objeto i por consecuencia el reemplazo de la moneda metálica por una moneda de papel, se ha pensado jeneralmente que, por el mismo título que la amonedacion, se comprendían en las atribuciones necesarias del gobierno. Mas tarde, merced al progreso de la opinion, se ha reconocido que estas emisiones podían ser confiadas, sea a compañías privilegiadas, sea al público bajo un reglamento, sea aun abandonadas completamente a la libertad. Por lo que toca á nosotros, que consideramos hasta la fabricacion de las monedas como una atribucion facultativa del gobierno, no podríamos con mayor razon considerar la emision de los billetes de banco como comprendida en las atribuciones necesarias de la autoridad pública : nos basta examinar aquí de qué modo conviene mas que se hagan estas emisiones.

Veamos primero cómo i porqué tienen lugar. Una caja pública o privada, llamada « Banco », entrega como numerario a sus acreedores, por un título cualquiera, una promesa de pagar a la vista i al portador una suma determinada de moneda-metálica. Esta promesa escrita es aceptada i circula en el mercado como numerario. ¿ Porqué es emitida ? ¿ Porqué es aceptada ?

La ventaja de la caja que puede libertarse de una deuda mediante una emision de billetes es evidente. En efecto, cesa de pa-

gar interes sobre la suma que paga i no debe ningun interes sobre la suma expresada en el billete que en realidad queda debiendo : por consiguiente, mientras el billete permanece en circulacion, la caja bonifica el interes de la suma que el expresa. Sea, por ejemplo, un banco que consiente en descontar, es decir, en comprar una obligacion de comercio de 1,010 pesos a dos meses de plazo, con retencion de 1 p. % : este banco debe 1,000 \$ al tenedor de la obligacion i los paga con la entrega de un billete. Si el billete permanece dos meses en circulacion, el banco ha ganado los 10 \$ que dedujo de la obligacion de 1,010, ménos lo que ha podido costarle la fabricacion del billete.

La ventaja del que acepta el billete es ménos aparente, pero no ménos real. En efecto, desde el momento que la promesa del banco es aceptada en los cambios como moneda corriente, vale para él lo que la moneda corriente. I el banco, gozando de la ventaja que acabamos de indicar, descuenta a ménos precio que si no pudiese procurarse capitales mas que a precio de un interes. La emision i circulacion del billete a la vista i al portador pone pues a la disposicion del tenedor de la obligacion de comercio un capital cuya posesion no habría podido adquirir de otro modo a las mismas condiciones, es decir, a tan poco precio.

Pero ¿porqué el que recibe el billete de banco del primer tenedor lo acepta como moneda corriente ? — Porque sabe que las demas personas con quienes puede hacer tratos lo aceptarán del mismo modo en los cambios, i estas, es decir, el público, lo aceptan, porque están persuadidos que cuando tengan necesidad de moneda, no para los cambios, sino a causa del metal que ella contiene, la obtendrán del banco a la simple presentacion del billete. Una vez bien establecida i jeneralizada esta conviccion, se prefiere el billete a la moneda metálica, porque presenta mas facilidad para los trasportes, para contar una suma determinada, para conservarla en caja, etc.

Falta que averiguar el secreto de la conviccion del público. No está sino en la exactitud del banco para pagar inmediatamente en moneda metálica todos los billetes que le son presentados. Esta

exactitud basta para que el público conserve siempre, libremente i mui de su grado, una cierta suma de los billetes en circulacion. Estos billetes llenan en los cambios las mismas funciones que la moneda metálica.

Volveremos pronto sobre los procedimientos que debe emplear el banco para pagar siempre exactamente los billetes que le son presentados. Por el momento supondremos que se mantiene siempre en posibilidad de pagar, e indagaremos en esta hipótesis cuáles son los efectos i cuál el límite de sus emisiones, si lo hai.

Los efectos de la emision de los billetes de banco en la circulacion monetaria no son otros que los de la emision de un papel-moneda. Suponiendo, como anteriormente, que ántes de las emisiones el mercado poseyese una cantidad suficiente i, lo sabemos, casi invariable de moneda metálica, los billetes de banco vienen a añadirse a esta cantidad : entónces hai mas moneda que la que el mercado demanda : su valor baja i se tiene interes en fundir o exportar la moneda metálica hasta concurrencia de una suma igual a la de los billetes emitidos. Se funde pues o se exporta esta moneda i, admitiendo que el banco no cese de emitir, la totalidad de la moneda metálica, salvo la cantidad necesaria a los mas pequeños pagos, puede ser fundida o exportada.

Consideremos en esta situacion el estado de las cosas. El mercado puede hacer la misma suma de cambios que ántes, pues que tiene la misma suma de moneda i goza ademas de todo el valor de la moneda metálica fundida o exportada. La suma de sus capitales no ha aumentado, pues que el banco debe al público el monto de los billetes ; pero mediante estos billetes, que son un simple título de propiedad, se hace un servicio que exijía ántes un capital efectivo : el mercado se encuentra pues casi en la misma situacion que si hubiese adquirido el monto de toda la moneda metálica fundida o exportada.

Es posible que, llegado al punto de haber reemplazado por sus billetes la casi totalidad de la moneda metálica, el banco quiera continuar todavía sus emisiones : ¿ lo podrá ? Desde que la suma de los billetes en circulacion exceda a la de la moneda metálica,

que, sabemos, bastaba a los cambios, la moneda de papel, excederá a las necesidades i bajará su valor. ¿Qué hacer entónces? No se puede ni fundirla ni exportarla, pero se puede cambiarla por moneda metálica susceptible de ser fundida o exportada : se viene pues a pedir al banco el pago de sus billetes i, a medida que salen por una caja, son presentados a la otra, por la fuerza de las cosas i aun cuando la confianza del público en el banco subsista inalterable.

Así es como las emisiones de billetes de banco pagaderos a la vista i al portador tienen un límite necesario. Se puede pues afirmar esta proposicion : «que un banco de circulacion no puede nunca, por mas esfuerzos que haga i por mas confianza que inspire al público, emitir demasiados billetes.» De aquí esta consecuencia práctica importante, que toda disposicion restrictiva o reglamentaria de la lei, dirijida a prevenir las emisiones de billetes de banco, es dirijida contra un abuso imaginario i es por consiguiente, cuando ménos, absurda : es ademas perjudicial por cuanto embaraza al banco o a los bancos en sus operaciones, con perjuicio jeneral.

Veamos ahora cómo puede un banco pagar siempre a la presentacion sus billetes al portador, i cómo puede dejar de pagarlos.

Para estar siempre en posibilidad de pagar sus billetes a la presentacion debe un banco conservar en caja cierta suma de moneda metálica, mas o ménos considerable, segun que los que lo dirijen prevean presentaciones mas o ménos considerables de billetes. La direccion de un banco de circulacion debe pues primeramente esforzarse por prever las presentaciones. Pueden tener muchas causas i en primer lugar la falta de confianza : se la hace desaparecer llenando exactamente sus compromisos i probando de todos modos al público la capacidad de desempeñar el servicio que se ha emprendido. En segundo lugar, las presentaciones pueden tener por causa una emision superior a las necesidades del mercado, i en este caso no se puede contenerlas sino reduciendo la emision. Enfin, el mercado puede tener necesidad

periódicamente de hacer compras fuera del círculo en que los billetes de banco son recibidos como moneda corriente, i entónces ha de venir a pedir al banco, por presentaciones de billetes, la moneda metálica de que ha menester. Fuera de estos tres casos, un banco no vé nunca presentarse al reembolso una suma considerable de sus billetes : los de que se le pide cada día el reembolso para obtener moneda menuda, son reemplazados por los que se emiten tambien diariamente.

Cualquiera que sea la prevision de los directores de un banco, no pueden prever sino de un modo aproximativo, a tienta, empíricamente, i nunca de un modo cierto, las demandas de reembolso. Es menester pues que conserven en caja una suma de moneda metálica mas bien superior que inferior a las necesidades previstas, i ademas, como la confianza es caprichosa, que se mantengan en posibilidad de reducir en poco tiempo la suma de sus billetes en circulacion. Para esto es indispensable que los capitales que obtienen por la emision de sus billetes sean colocados *de un modo seguro i a corto plazo* : si estas colocaciones no satisfacen una i otra de estas dos condiciones, un error, aun lijero, en las previsiones de los directores de un banco puede ocasionar la suspension del pago de los billetes : por el contrario, siempre que las colocaciones satisfagan estas dos condiciones, el págó de los billetes será seguro.

Supóngase que los capitales obtenidos por las emisiones sean colocados con poca seguridad o a largo plazo : será imposible recobrarlos para satisfacer una demanda repentina de reembolso de billetes. Si la colocacion es poco segura, estos capitales son perdidos ; si es a largo plazo, no son disponibles en el momento necesario. ¿De qué sirven créditos exigibles a seis, ocho o mas meses, al que tiene que pagar al instante una suma considerable ?

Supóngase, al contrario, que los capitales obtenidos de las emisiones sean colocados con seguridad i a corto plazo, de manera que cierta porcion de entre ellos sea exigible cada día del año. En presencia de una demanda imprevista de moneda metálica el banco puede restringir sus emisiones i realizar el monto de sus

créditos : estos son pagados en billetes o en numerario : si lo son en billetes, se reduce otro tanto la suma en circulacion : si lo son en numerario, se puede hacer frente a la presentacion de una suma igual de billetes de banco. En el primer caso, encontrándose reducida la suma de la moneda en circulacion i especialmente la de los billetes, su valor debe tender a aumentar i el mercado experimenta un sufrimiento que, escepto en los tiempos de pánico, debe hacerle guardar los billetes de banco de que se halle en posesion. En el segundo caso la moneda metálica sale de las cajas del banco, pero entran los billetes, i si el público está habituado a su uso, no tarda en sentir vivamente su falta en las transacciones.

Así la exactitud del pago de los billetes de banco depende en definitiva directamente de la naturaleza de la colocacion de los capitales obtenidos de las emisiones, i no de la suma de los billetes emitidos, ni de la relacion entre esta suma i la del numerario en caja.

Las emisiones de billetes procuran a los bancos, sin interes, capitales que pueden colocar a interes, pero que el público puede reclamarles de un instante a otro. El beneficio de estas emisiones es tanto mayor cuanto menor es la suma de moneda metálica que los bancos pueden conservar en caja i mas alto el interes a que son colocados los capitales obtenidos. Es pues natural que los bancos sean siempre tentados a colocar la mayor suma i al mas alto interes posible : no son retenidos en esta pendiente sino por la necesidad de pagar con exactitud sus billetes, i les es fácil dejarse arrastrar, ponerse en imposibilidad de llenar sus compromisos, por haber colocado demasiado o mal, pero no por haber emitido demasiados billetes. Si pues se quiere por disposiciones lejislativas prevenir los abusos de los bancos, es en la naturaleza de las colocaciones i no en la cantidad de las emisiones en lo que debe fijarse la atencion del lejislador.

Estas consideraciones nos permiten examinar útilmente i en pocas palabras la cuestion de saber cuál es el mejor de los cuatro jéneros de banco que es posible establecer.

1º Banco de estado.—El gobierno puede establecer él mismo un banco de circulacion : falta que saber cómo colocará los capitales obtenidos del público por las emisiones. ¿ En compra de las rentas perpetuas o por largo término que constituyen la deuda pública ? — Pero estos capitales no pueden ser realizados a corto plazo para hacer frente al pago de los billetes. Si se quisiese vender los títulos de renta, habría riezgo de tener que venderlos a ménos precio que el que costáran al banco, sobre todo si las presentaciones de billetes eran determinadas por un pánico ; porque en tiempo de pánico los títulos de renta bajan necesariamente, como lo hemos establecido ¹. — Colocaciones bajo hipoteca o en trabajos públicos inmuebles, tales como canales i ferro-carriles, presentarían exactamente el mismo inconveniente.

La colocacion indicada por la experiencia como la mas conveniente a los bancos de circulacion es el descuento de los vales de comercio, i la teoría confirma plenamente sobre este punto la enseñanza de la experiencia. Porque ¿ de qué transaccion nace un vale o pagaré de comercio ? — De la venta de una mercadería destinada por la naturaleza de las cosas a un próximo consumo : ahora bien, el uso i la razon no dispensan sino mui excepcionalmente crédito al consumidor, i se debe suponer que el día en que compra la mercadería cuya venta anterior ha dado lugar a la creacion del vale de comercio, la paga al contado. La suma pagada por el consumidor al comerciante por menor va a pagar el vale suscrito por este, sea al comerciante por mayor, sea al fabricante, i cuando el vale ha sido descontado, esta suma entra al banco. Así, por el descuento, un banco coloca los capitales obtenidos de las emisiones en mercaderías destinadas a un consumo próximo i por consiguiente a una venta al contado que las transforma en manos de su tenedor en capitales numerario. Si el consumo se acelera, el comerciante paga mas fácilmente; si se retarda, el banco es garantido por el propio capital del comerciante, de tal suerte que el descuento del papel normal de comercio

¹ *Plutolojia*, lib. II, cap. VI, § 4.

presenta la colocacion segura i a corto plazo que mas conviene a un banco de circulacion.

Pero al lado del papel normal hai otro : el del comerciante incapaz, por ejemplo, que pierde en vez de ganar, que compra mas mercaderías que las que puede vender; el del negociante que sin capital propio suficiente vende a mui largo plazo, de manera que hace su comanditario al comerciante por menor i le suministra su capital fijo : hai papel que toma la forma comercial para engañar al que lo descuenta, pero que nace de operaciones no comerciales, tales como préstamos hipotecarios, comanditas, etc. ; enfin, hai el papel creado sin ninguna operacion previa, con el solo fin de obtener por el descuento un crédito que no sería otorgado directamente i de suministrar capitales al consumo, o a la especulacion, o a operaciones de largo término. En la práctica es amenudo mui difícil al descontador mas intelijente distinguir uno de otro estos diversos papeles ; i esto es lo que hace el descuento una de las operaciones mas delicadas del comercio, la que demanda vijilancia mas sostenida, atencion mas constante. Ahora pues, lo sabemos, la atencion, la vijilancia, la penetracion, no son cualidades cuyo ejercicio constante conviene exigir a un simple funcionario público, a un mandatario irresponsable. Pocos son todos los estímulos del interes privado para hacer un buen descontador.

Por esto es que un banco de estado podría estar expuesto a no dar sino mediocres resultados : nada decimos del peligro que habría con semejante banco de ver a los favoritos de sus empleados obtener sin dificultad un crédito poco merecido, que sería negado al comercio lejítimo. Nada decimos tampoco de la facilidad que tendría siempre semejante banco para faltar a sus compromisos i cubrir su mala jestion por un golpe de autoridad que diese curso forzado a sus billetes i los trasformase en papelmoneda.

2º Bancos privilegiados.— En lugar del banco de estado, que ha quedado casi en el dominio de la teoría, se han establecido casi en todas partes bancos privilegiados, investidos por una lei del monopolio exclusivo de las emisiones. En cambio de las ven-

tajas que el privilegio les confiere sobre toda empresa que quisiese establecerse en concurrencia, estos bancos conceden, bajo una forma o bajo otra, una parte de sus beneficios al gobierno. Así el Banco de Inglaterra ha prestado al gobierno a un interes poco elevado una suma de cerca de 14 millones de libras, i hace gratuitamente i a bajo precio, por cuenta del estado, diversas operaciones de tesorería : el Banco de Francia ha prestado del mismo modo al estado un capital considerable : uno i otro descuentan largamente los bonos de caja llamados « bonos del tesoro » en Francia, « bills de l'échiquier » en Inglaterra, i si las necesidades del estado exigen anticipaciones temporales mas considerables, tiene la facilidad de obtenerlas dando por un decreto curso forzado a los billetes de banco, lo que hace de ellos papelmoneda.

Los bancos de este jénero son ciertamente mui cómodos a los que administran la hacienda pública, al mismo tiempo que el interes privado de los hombres que los dirijen i su intelijencia son bastante grandes para no admitir al descuento sino buen papel de comercio. Estos bancos presentan pues para los portadores de billetes cierta seguridad, al mismo tiempo que facilitan las operaciones de tesorería de los gobiernos. Pero estas ventajas se compran caro, por cuanto sus descuentos i sus emisiones, por mas que se haga para estenderlos, son siempre, i por una consecuencia de las dimensiones mismas de estos bancos, restringidos en un círculo bastante estrecho. En efecto, no se puede proceder con alguna seguridad en el descuento sino a condicion de informarse del carácter i de las operaciones del solicitante, i las informaciones que pueden obtener directamente los administradores de un banco son necesariamente limitadas en un estrecho círculo; i si se exigen numerosas firmas, se hacen a un lado por esta misma exigencia cierto número de billetes o se les obliga a pasar por las manos de banqueros intermediarios cuya intervencion es menester pagar. En cuanto a la circulacion de los billetes, no se extiende mas que los descuentos. Así, los servicios que estos bancos prestan al comercio son mediocres i casi nulos, i su monopolio

impide que otras empresas vengan a completar estos servicios imperfectamente prestados.

3º Libertad de los bancos bajo un reglamento jeneral.— Se puede dejar a todo particular la libertad de establecer un banco de circulacion conformándose a ciertos reglamentos establecidos de antemano por la lei; pero es difícil concebir un sistema de reglas útiles i eficaces en todo caso. Sabemos ya que los reglamentos no deben restringir las emisiones i que no pueden tener por efecto cierto una buena colocacion de los capitales obtenidos de las emisiones. Sabemos tambien que todas las restricciones que imponen a la circulacion i a los descuentos embarazan i hacen mas difícil el servicio del banco i dañan por consiguiente al público. Estos reglamentos no pueden indicar mas que detalles secundarios de que mui luego hablaremos.

4º Libertad absoluta de los bancos.— Se puede enfin dejar a cada uno la libertad de emitir, bajo el imperio del derecho comun, a su cuenta i riezgo, todos los billetes a la vista i al portador que convenga al público aceptar. Este réjimen, contra el cual se eleva una preocupacion poderosa apoyada por autoridades respetables, no ha sido admitido sino en Escocia, de 1710 a 1844; pero ha dado allí resultados excelentes i mui superiores a los que se han obtenido en otra parte de los otros tres réjimenes. Las causas de este buen éxito se explican naturalmente por la teoría, pero son tan poco conocidas i tan mal apreciadas que conviene indicarlás claramente.

Es sabido que todo banco de circulacion trata de emitir cuantos mas billetes puede i que nunca emitirá demasiados. Puede hacer, es verdad, colocaciones poco seguras o a plazo demasiado largo, que lo pongan alguna vez en la imposibilidad de llenar sus compromisos; pero en este caso, debe notarse, es responsable de sus errores i de sus faltas con todo su capital i no puede hacer perder nada al público miéntras este capital no sea absorbido. Es esto una garantía formal, mucho mas efectiva que los mejores reglamentos legislativos, i esta garantía es tanto mas considerable cuanto mas elevado es el capital de los bancos

relativamente a la suma de los billetes que mantienen en circulacion.

Una hipótesis hará comprender esta verdad. Supongamos que la Francia emplee en sus cambios corrientes una suma de mil millones de francos de moneda. Bajo el imperio de la libertad se establece un banco con capital de cien millones i puede emitir mil millones de billetes i mantenerlos en circulacion mediante un fondo en caja que avaluaremos en cien millones : sus colocaciones se hacen, por ejemplo, al 4 p. %. En esta situacion el banco percibe, por este lado solamente, 4 p. % sobre un capital de mil millones, o sea 40 p. % de su capital propio, el cual presenta a los portadores de billetes una garantía de 10 p. % de las colocaciones efectuadas. Este enorme beneficio del primer banco provoca prontamente la fundacion de un segundo, sea con el mismo capital. La cifra total de las emisiones, que hemos supuesto de mil millones, no puede aumentar, lo sabemos : se divide, supongamos en proporciones iguales, entre los dos bancos, lo mismo que el fondo en caja. En esta situacion cada uno de los dos bancos tendría en circulacion 500 millones, i 50 millones en caja : realizaria pues 4 p. % sobre 550 millones, o sea 22 p. % de su capital, i la garantía de los portadores sería un doble capital de 100 millones, o sea 20 p. % de la suma de los billetes en circulacion. Prosigamos la hipótesis i supongamos que se establezcan sucesivamente otros ocho bancos, todos con el capital de 100 millones, i que la confianza del público reparta igualmente entre ellos la circulacion bajo las mismas condiciones en cuanto al fondo de reserva. Entónces cada banco tendrá en circulacion 100 millones de billetes i 10 millones en caja : gozará pues solamente del interes gratuito de 90 millones, 4,500,000 francos, que vendrán a añadirse al interes de su capital i a elevarlo a 9,500,000 francos, o sea 9 1/2 p. %. En esta situacion la garantía del público será de mil millones, capital de los diez bancos, igual a la suma de los billetes emitidos. El acrecentamiento del capital de los bancos por la fundacion de nuevas empresas no se detiene, por supuesto, sino cuando las rentas de los banqueros han descendido a la tasa media de las ren-

tas comerciales del país. Entónces ya no son los banqueros los que se aprovechan de la ventaja de las emisiones : es el público.

En la práctica los números no son completamente tan redondos o cabales como en nuestra hipótesis, pero las cosas no se suceden de una manera diferente. Un solo banco no alcanza el máximum de la circulacion posible, porque no consigue hacer colocaciones convenientes sino en un círculo reducido, fuera del cual sus billetes no tienen curso por falta de confianza. Los nuevos bancos, procurando, a medida que se establecen, estender sus operaciones, estienden al mismo tiempo el uso de los billetes al portador i su circulacion; de tal suerte que las emisiones de billetes aumentan hasta cierto punto con la concurrencia. Pero sabemos que, una vez llegada a este punto, la circulacion de los billetes no puede aumentar. La experiencia ha probado aún que disminuía i la teoría nos demuestra porqué. Los bancos no se limitan a emitir billetes al portador : reciben tambien fondos en depósito i pagan una gran parte de las disposiciones que los deponentes hacen sobre ellos por medio de libranzas. Cuando pues el uso de los bancos se jeneraliza en un país, tiene por efecto necesario hacer posible una misma suma de cambios con ménos moneda : de que resulta que la moneda es ménos demandada i que hai ménos lugar para las emisiones de billetes que se encuentran reducidas en un límite mas estrecho.

Así la libertad de emitir billetes a la vista i al portador es el réjimen que mas fomenta la industria de banco i le permite penetrar mas en el taller industrial : es el réjimen que aporta a este comercio mayor suma de capitales i por tanto la garantía mas efectiva i mas considerable que se pueda ofrecer al público : es el réjimen que reduce mas el empleo de la moneda i por consiguiente el campo en que las emisiones pueden desarrollarse.

En tésis jéneral i en principio, la libertad de los bancos es pues preferible a todo otro sistema. Esto no quiere decir que la introduccion libre de los bancos de circulacion en un país nuevo i poco habituado a los negocios no pueda dar lugar a ilusiones, a errores, a catástrofes. Talvez valdría mas i sería mas seguro en este caso

comenzar por un buen banco privilegiado por poco tiempo, a condicion que bajo ningun pretesto su privilegio pudiese ser renovado; pero como réjimen normal i habitual de un país ilustrado la libertad es preferible a todo otro réjimen.

Hemos discurrido hasta aquí, como si los directores de bancos fuesen exactamente responsables con sus bienes de los resultados de su jestion, lo mismo que los banqueros particulares i la jeneralidad de los comerciantes: pero se sabe que en un gran número de casos la responsabilidad de estos directores no es ni tan directa ni tan eficaz, i que pueden tener intereses ôpuestos a los de los bancos. Esto es lo que se ve cuando los bancos son constituidos por sociedades anónimas. Entónces los abusos llegan a ser posibles, no porque la empresa es un banco, sino porque está constituida por sociedad anónima, lo que es mui diferente. He aquí entónces como pueden sucederse las cosas:

Algunos comerciantes notables constituyen una sociedad anónima para la explotacion de un banco, con el capital, por ejemplo, de 45 millones, i suscriben por su parte 3 o 4 millones de acciones, reservándose, por los medios que se conocen, la direccion de la empresa a título de jerentes, de miembros del consejo de administracion, del consejo de descuento, etc. El capital del banco es constituido, la empresa es lanzada i los directores se encuentran a la cabeza de un capital de 45 millones, aumentado talvez con diez millones de billetes i diez millones de depósitos, componiendo por todo 35 millones destinados al descuento.

Estos directores pueden venir ellos mismos, presentando obligaciones de comercio al descuento, a tomar los fondos del banco i a colocarlos en sus negocios personales: pueden tambien hacer descontar por el banco las obligaciones de sus deudores insolventes i realizar por este medio sus créditos perdidos, o enfin comprometer en especulaciones siempre aventuradas los capitales cuya jestion les está confiada. Si el resultado de las operaciones es favorable, todo va bien: el banco gana el interes corriente i ellos el interes escepcional reservado a las colocaciones aventuradas; si este resultado es malo, caen en falencia i arrastran al

banco en su caída. En todo caso se han servido de su capital de 3 o 4 millones como de un cebo para atraer a ellos un poco mas de 30 millones. Su conducta es indigna, mas aun, culpable i punible por las leyes existentes, pero mui rara vez castigada, porque el público, engañado por su ignorancia, imputa sus pérdidas a los vicios de los bancos, al abuso, a la exajeracion de las emisiones i a otras fantasmas de esta especie.

Se comprende fácilmente cuán imposible es prevenir i cuán difícil reprimir abusos de este jénero por vía de autoridad. Es a los accionistas, mas expuestos que los deponentes i portadores de billetes, i que sufren las primeras pérdidas, a quienes toca ser vigilantes en el nombramiento i en el residenciamiento de los directores. La lei puede con todo exigir la publicidad periódica de los balances, intimar a los directores, secretarios, cajeros i contadores que inscriban separadamente en estos balances todo papel descontado en que se encuentre por cualquier título la firma de un director, miembro del consejo de descuento o administracion, etc., i castigar con penas severas, en caso de falencia, toda falsa declaracion ; pero estas disposiciones, útiles en una cierta medida, no pueden tener toda la eficacia deseable. Hai pues que resignarse a la eventualidad de los abusos de este jénero o que renunciar a las ventajas que presentan los bancos constituidos por sociedades anónimas, cuando son bien dirijidos.

Estas ventajas son grandes, pero no superiores a las que ofrecen al público buenas casas particulares : estas tambien pueden abusar del crédito que obtienen del público para hacer colocaciones aventuradas; pero no pueden nunca inflijir una pérdida a los portadores de billetes o a los deponentes sino despues de haber absorbido para reembolsarlos la totalidad de sus bienes.

Hai personas dispuestas a estimar en mui poco el comercio de banco, a proponer que se prohíba su uso para evitar el abuso. Estas personas conocen poco su estado i su importancia : su estado, porque los abusos de un banco son escepcionales i no afectan sino a las personas demasiado confiadas ; su importancia, porque no hai ningun jénero de comercio que interese tan profun-

damente a todos los ramos de la produccion. ¿ Porqué ademas los que tienen la libertad de vender a crédito mercaderías a compradores que no las pagan siempre, no han de tener la de confiar sus capitales a quien mejor les parezca, bajo forma de depósitos o por la aceptacion de billetes de banco, a su cuenta i riesgo? — ¿ Porqué, so pretesto de proteger a aquellos cuya confianza es poco ilustrada, se ha de vedar a los capitalistas vijilantes e ilustrados un medio mui lejítimo de sacar partido de sus capitales con gran provecho para la sociedad?

La difusion de los bancos de circulacion es útil bajo muchos respectos e importa que sean tan poderosos i tan activos cuanto sea posible. La emision de los billetes al portador les asegura un beneficio gratuito en apariencia, es cierto; pero en realidad es al público, bajo el imperio de la concurrencia, a quien este beneficio aprovecha. En efecto, los bancos se disputan esta ventaja i comprometen capitales para tomar parte de ella hasta que la concurrencia reduce sus provechos a la tasa media: entónces, en último análisis, el monto de la moneda circulante, que les ha sido prestada gratuitamente por los portadores de billetes, ha venido a aumentar los capitales ofrecidos al descuento i a hacer bajar la tasa del interes, ventaja de que se aprovecha todo el que toma a préstamo i mas directamente aquellos cuyos billetes son descontados por los bancos. I esta ventaja de la existencia de los bancos no es ni la única ni la mayor: estos establecimientos, obligados a colocar con seguridad i a corto plazo capitales considerables, tienen que confiarlos a personas seguras i exactas. ¿ Quiénes son estas? Empresarios hábiles, activos, cuyo capital propio es apénas suficiente, es decir, los hombres mejor colocados para producir i que tienen necesidad de los bancos para producir. No se puede imajinar un estímulo industrial mas seguro i mas enérgico.

Se notará sin duda que el uso de los bancos, reduciendo cuanto es posible el empleo de la moneda metálica, hace inútil i casi imposible, en los países en que existe, la introduccion de un papel-moneda. En los países privados de banco, por el contrario,

la emision de un papel-moneda asegura al gobierno que la tienda recursos ciertos i considerables.

Se notará igualmente que un sistema de moneda mixto, compuesto de especies metálicas i de billetes de bancos reembolsables al portador, es de todos el mas simple i el que previene mejor las variaciones repentinas de los precios. En efecto, los mercados cuya moneda toda es metálica sufren un momento de apuro cada vez que es menester exportar una suma importante de numerario, como cuando se trata de hacer compras considerables de artículos agrícolas : los mercados en que reina el papel-moneda están expuestos a las variaciones de la opinion, a los temores de emisiones arbitrarias. Por el contrario, en los mercados en que existe un buen sistema de bancos, la moneda demandada periódicamente a mas de la que exigen las necesidades ordinarias de la circulacion, es tomada del fondo de reserva de estos establecimientos i reemplazada por sus billetes en las transacciones ordinarias : no hai ni sacudimiento, ni trastorno súbito en los hábitos, ni temor de emisiones exajeradas. Así la suma de la moneda en circulacion puede aumentar o disminuir rápidamente segun que es mas o ménos necesaria, sin variacion sensible de su valor, cosa imposible con un papel-moneda i mas aun, si cabe, con una circulacion puramente metálica.

En resumen, no conviene ni que el gobierno emprenda fundar un banco de circulacion, ni que admita el monopolio de las emisiones de billetes como réjimen permanente, ni que restrinja por reglamentos un ramo de comercio que ha menester, como todos los demas, de amplia libertad. Apénas la intervencion de la autoridad puede ser útil para denunciar los abusos posibles, preparar i asegurar su represion. I aun es probable que en los países adelantados en industria la libertad bastaría a todo, porque la residencia que los bancos podrían ejercer unos sobre otros sería mui efectiva, i su interes colectivo sería ofrecer al público los servicios mas cómodos i mas seguros. La libertad no ha existido en esta materia mas que en un solo país, en Escocia, i allí ha dado admirables resultados. En otros países podría desarrollar sistemas diferentes

tan buenos o mejores : banqueros particulares, por ejemplo, emitiendo libremente billetes a la vista i al portador, podrían formar libremente agencias para facilitar la circulacion de los billetes dando a estos títulos cierta uniformidad e imponiéndose los unos a los otros garantías de que se aprovecharían los portadores. Se evitarían así los peligros de abuso que resultan de la constitucion de los bancos en sociedades anónimas sin privarse de la ventaja de las emisiones. Si las combinaciones de autoridad en materia de banco son conocidas i están agotadas, las de la libertad son nuevas, inexploradas, desconocidas i pueden ser fecundas ¹.

¹ Para mas amplios desarrollos vease mi *Tratado de las operaciones de banco*.

CAPÍTULO XII.

DEL EMPLEO DE LA AUTORIDAD EN LAS REFORMAS ECONÓMICAS.

Los estudios jenerales de economía práctica versan primeramente sobre la division de las atribuciones entre la autoridad i la libertad, i en seguida sobre los medios de realizar esta division. Hemos investigado cuál era el que nos parecía propio a desarrollar el mayor poder productivo, a elevar una sociedad al máximo de riqueza i de poblacion, i por consiguiente el fin ideal hácia que deben marchar las sociedades deseosas de progreso, i de que no pueden alejarse sin dar algunos pasos hácia la decadencia.

Se puede tender a la realizacion de esta ideal por los medios de la autoridad i por los de la libertad : estos últimos son la enseñanza, la discusion, la asociacion, en los países en que las instituciones políticas lo permiten. Los medios de autoridad son la intervencion del poder político, sea por la lejislacion, sea por la fuerza. De esta sola definicion de los dos modos de actividad que pueden ser empleados en las reformas resulta que el uno obra principalmente sobre las ideas i las costumbres, i el otro sobre los actos exteriores : el uno procede en cierto modo de adentro del individuo para afuera, el otro mas bien de afuera para adentro.

El empleo de la autoridad en las reformas económicas es a la vez mui necesario i mui delicado : debe ser mas o ménos frecuente i extenso segun el estado de adelanto social del pueblo, segun la

naturaleza de las instituciones políticas, según los tiempos i las circunstancias.

Hai pueblos en que el mayor obstáculo al progreso económico es la indolencia de las poblaciones, su poco gusto por el trabajo i el ahorro. En estos países las atribuciones del gobierno pueden ser extendidas útilmente : con todo, una fuerte iniciativa de la autoridad en la enseñanza primaria i aun profesional, en los grandes trabajos públicos, en la introduccion de hombres tomados de las sociedades mas laboriosas i mas económicas, puede bastar, con la paciencia i el tiempo.

En los países en que la actividad i la economía están ya desarrolladas, pero en que las ideas están falseadas por una mala direccion i en que intereses poderosos están constituidos sobre el monopolio o los abusos de la autoridad, las reformas son mas laboriosas : los medios para realizarlas son indicados por el carácter de los pueblos i por la naturaleza de sus instituciones. Donde reina la libertad política la discusion prepara útilmente las medidas de autoridad : sirve a ilustrarlas i a atemperarlas : es menester algunas veces discutir largo tiempo para hacer comprender a las masas sus verdaderos intereses ; pero esto se consigue al fin infaliblemente, porque las reformas económicas, pudiendo servir de base a la formacion de un partido político i asegurar su triunfo, son sostenidas por toda la enerjía, toda la actividad, todos los recursos del espíritu de partido. Donde falta la libertad política, no pudiendo el gobierno ser tan seguramente ilustrado i moderado por la contradiccion, las dificultades son mucho mayores : ademas las poblaciones, habituadas a las medidas de autoridad, o por mejor decir, a las vias de hecho, no piensan absolutamente en discutir ni en comprender : las reformas no pueden ser hechas sino por la fuerza i no encuentran en la opinion el mismo apoyo que en los países libres. Agréguese que en estos últimos países el gobierno no puede nunca perder de vista reformas a que incesantemente es invitado i provocado, mientras que en los países privados de libertad política el gobierno no es llamado a las reformas mas que en los casos extremos i cuando ya han llegado a ser tardías i mas difíciles.

Enfin, hai poblaciones que despues de haber vivido largo tiempo bajo la tutela de la autoridad pretenden emanciparse de repente, adoptan algunas instituciones libres i se sirven de ellas; pero sin perder los antiguos hábitos de fraude i de violencia, de sorpresa de guerra. Los países colocados en esta situacion son los mas contrarios a las reformas económicas, porque el gobierno tiende en ellos siempre a dominar i la oposicion a apoderarse del gobierno, por todos medios i a toda costa. Cada cual busca, no la verdad o el interes público, sino armas para asegurar su triunfo. Existe una discusion, pero no hai costumbre de resolver por ella los problemas relativos a los negocios públicos. Se emplean de grado la mentira, la calumnia, los sofismas de toda especie i en último análisis la astucia i la fuerza para luchar contra la verdad: como en toda guerra, los dos partidos contendientes no tardan en emplear las mismas armas, en procurar, so pretexto de hacer prevalecer sus ideas, el triunfo de algunos intereses personales: se conspira en favor del gobierno o contra él, sin respeto a la opinion ni a las mayorías.

Las sociedades colocadas en esta situacion crítica son las mas expuestas a los sacudimientos políticos i a las revoluciones. Por una parte la exajeracion de las atribuciones de autoridad permite a los intereses apoderados del poder apoyarse en el espíritu de rutina inherente a las administraciones demasiado extensas para resistir a toda reforma i prevalecer, contra derecho i razon, hasta el día en que una lucha violenta hace pasar el poder a otras manos. Estos momentos serían favorables para hombres de estado bien preparados, firmes i resueltos a hacer el bien: pero deberían contar poco con auxilios exteriores i sacar en cierto modo sus fuerzas de sí mismos. En efecto, las revoluciones tienen la propiedad de turbar las cabezas, en razon de que la mayor parte de los hombres fijan todas sus facultades en una sola idea de temor o de esperanza que exajeran desmesuradamente. En semejante situacion los poderes del gobierno son necesariamente dictatoriales i sin límites: las resistencias aun mas lejitimas se hacen a un lado i desaparecen, de tal suerte que es fácil reformar a discrecion durante algun

tiempo. Lo que debe temer entónces el hombre de estado no es la oposicion : es mas bien la demasiada facilidad i la exajeracion. Es entónces cuando ha menester de toda su sangre fria i de toda la luz de sus estudios anteriores para saber exactamente, no hasta dónde puede ir, sino hasta dónde debe ir, para ser sostenido por la opinion cuando ella se modere, de manera que su obra resista a las reacciones insensatas.

No hai que formarse ilusion : todas las veces que en un país los gobernantes i los gobernados han sido bastante ciegos para dejar llegar uno de esos cataclismos sociales llamados *revoluciones*, se puede afirmar que grandes reformas, que eran necesarias, no han sido hechas, i casi siempre que han sido rechazadas por la autoridad : esta es la que debe llevarlas a cabo con vigor, con firmeza, pero con una mesura que asegure su duracion. Conviene entónces abolir sin vacilacion las instituciones que se oponen mas a la libertad, i contener a sus enemigos por los mismos medios que ellos han empleado.

En tiempo ordinario las reformas pueden ser comparadas al régimen hijiénico por el que un médico hábil previene suavemente las enfermedades o las combate en su principio : en tiempo de revolucion las reformas tienen el carácter violento de los remedios i de las operaciones a que el medico recurre en los casos extremos, i cuya aplicacion exige en tal alto grado la ciencia que hace distinguir con seguridad lo que es principio de fuerza i de vida, de lo que es causa de enfermedad i de muerte. Sin esta ciencia el hombre de estado puede hacer tanto mal en tiempo de revolucion como un médico ignorante en presencia de una enfermedad aguda i grave.

La ciencia sola, por lo demas, no basta en estos casos al hombre de estado lo mismo que al médico : son menester al uno i al otro sangre fría, resolucion, una firmeza invencible i esa rápida actividad de ejecucion que abrevia los sufrimientos i no deja al paciente el tiempo de helarse de espanto. En las crisis fisiológicas o sociales el tiempo perdido es muchas veces irreparable, i la indecision, las falsas medidas pueden tener los resultados mas desastrosos. Se comete un funesto error en circunstancias semejantes cuando se

confunde, como sucede mui amenudo, la debilidad de carácter con la moderacion i la mesura.

No conviene pedir a la ciencia reglas de accion para los tiempos de escepcion i de desgracia : no puede haber en esta materia reglas jenerales. Se sabe solo que las reformas operadas bruscamente, aun cuando sean lejitimas e imperiosamente necesarias, imponen sufrimientos a ciertos individuos i algunas veces a clases enteras ; que causan siempre una perturbacion dolorosa de las relaciones establecidas, i desparan de un modo deplorable las personas i las ideas. Pero hai una distincion que en los tiempos aun mas turbados i mas dificiles no debe cesar un instante de estar presente al espíritu del reformador práctico : es la de los dos principios de distribucion de las riquezas i de sus resultados. Hai remuneraciones i por consiguiente fortunas que nacen de la autoridad ; las hai que nacen de la libertad : no es justo confundir las unas i las otras bajo un nombre comun ni considerarlas del mismo modo ; porque no se asemejan ni bajo el punto de vista de la equidad, ni bajo el punto de vista de la utilidad social. ¿ Quién podría asimilar bajo el punto de vista del derecho una fortuna adquirida por autoridad, a costa del tesoro público o bajo la pression de la fuerza pública, con una fortuna adquirida, en un ramo cualquiera de la industria, agricultura, comercio o manufacturas, por el trabajo i el libre cambio ? — ¿ Quién no siente que la primera es simplemente hija de las leyes positivas o de la fuerza, i que la otra tiene un principio mas elevado ; que la primera puede tener otras causas que servicios sociales, mientras que la segunda es siempre i necesariamente el precio de servicios prestados a la sociedad ? — Bajo el punto de vista de la utilidad colectiva, tal atentado a una fortuna indebidamente obtenida de la autoridad es una reforma necesaria que consolida el derecho de propiedad ; mientras que el menor atentado a una fortuna libremente obtenida por el trabajo i el cambio es una calamidad pública. La primera de estas fortunas es frecuentemente una excrecencia parasita i mórbida ; la segunda se refiere directamente al principio mismo de la vida económica.

En los tiempos ordinarios i en los países sometidos a un régimen normal esta distincion no es tan importante, porque la sabiduría aconseja no tocar, aun a los abusos, sino con cierta moderacion, respetar todas las posiciones adquiridas i facilitar las transacciones. Pero cuando las excrecencias parásitas han tomado tal desarrollo que afectan el principio mismo de la vida social; cuando la propiedad natural en cierto modo es destruida en provecho de una propiedad facticia; cuando la autoridad toma violentamente, por el impuesto o el monopolio, con que elevar esas fortunas rápidas e inmerecidas, que fueron el escándalo del antiguo régimen; cuando los que se han aprovechado de estos abusos se muestran rebeldes a toda transaccion, intratables hasta el punto de provocar en sus países las revoluciones, la guerra i las últimas extremidades: ¿ pueden ser considerados del mismo modo que el agricultor, el industrial, el comerciante que han empleado su vida en producir i en subvenir a las cargas públicas? — ¿ Mad. du Barry o uno de los signatarios de la sociedad formada para elevar el precio de los granos mediante un monopolio apoyado por la autoridad administrativa i judicial, podían ser considerados como propietarios con el mismo título que un honrado cultivador, poseedor de una tierra patrimonial, o que un honrado comerciante, o que un artesano laborioso i ecónomo?

Las sociedades en que se olvida esta distincion están expuestas a un grave peligro en las situaciones extremas: el respeto de la propiedad se debilita en ellas: la opinion ignorante confunde naturalmente la posesion lejítima i la que no lo es, i la preocupa mas el abuso que la ofende i la hiere, que la institucion cuyas ventajas no son inmediatamente sensibles: a fuerza de haber visto a la autoridad intervenir en la distribucion de las riquezas, se habitúa a querer que intervenga siempre: que funcione bien, en vez de funcionar mal. ¿ Se pueden pedir nociones mas sanas a masas ignorantes a quienes nada dice una teoría abstracta, pero que se conmueven profundamente delante de ejemplos palmarios? — Sin embargo, esta ignorancia, estas nociones imperfectas i apasionadas son en los tiempos difíciles causas poderosas de desórden, de vio-

lencias, de errores, lejislativos i otros, que pueden precipitar a la decadencia las sociedades mas enérgicas i mas poderosas.

El mejor medio de prevenir este peligro es insistir en la distincion que existe entre la propiedad natural, fruto del trabajo, del cambio libre i de la trasmision hereditaria o testamentaria, i la propiedad facticia cuyo oríjen i carácter son enteramente distintos ; la primera, inviolable i sagrada, la segunda, sujeta al exámen, a la discusion, a la crítica. El día que esta distincion sea claramente establecida i aceptada por la opinion ; el día en que la causa de estas dos propiedades haya sido separada, las sociedades en que la propiedad facticia ha tomado desarrollos exajerados se habrán escapado de un grave peligro : no se verían ya, en los tiempos de disturbios, manifestaciones públicas de los partidos, leyes, actos de gobierno, atentatorios a los principios en que reposa el órden social i perjudiciales por consiguiente en el mas alto grado al desarrollo del poder productivo.

LIBRO II.

DE LAS ATRIBUCIONES DE LOS PARTICULARES.

Si las doctrinas económicas estuviesen destinadas a recibir aplicación solo en el gobierno, su conocimiento, útil a todos sin duda alguna, no interesaría directamente mas que a un pequeño número de personas llamadas a participar de la administración pública. Pero estas doctrinas son susceptibles de una aplicación mucho mas estensa en la esfera de actividad reservada a la iniciativa individual : su conocimiento sirve a determinar las creencias de cada individuo sobre las combinaciones sociales en jeneral, sobre sus derechos i deberes personales, i sobre los de sus semejantes. Así, al mismo tiempo que la economía política ofrece a los que se dedican a las profesiones industriales una enseñanza especial i profesional, contribuye a formar la opinion, reina del mundo, que dirige soberanamente toda la actividad voluntaria de los hombres.