

## CAPITULO II

### De la organización política en general.

§ 440. No basta para formar una sociedad el que varios individuos se reúnan en un grupo. La sociedad, en el sentido científico de la palabra, no existe hasta que á la yuxtaposición de los individuos se une la cooperación. Hasta que los miembros de un grupo no combinan sus fuerzas para conseguir uno ó varios fines comunes, no hay verdadero lazo que los una. Lo único que puede impedirlos separarse es un estado de cosas en el cual cada uno de los miembros del grupo sea más apto para satisfacer sus propias necesidades, uniendo sus esfuerzos á los de los demás, que si procediera aisladamente.

La cooperación no puede existir sin la sociedad, y es el fin á que deben su existencia las sociedades. Puede consistir en la combinación de muchas fuerzas para realizar algo que no podría efectuar la fuerza de un hombre aislado, ó bien en la distribución de funciones diferentes entre distintas personas, todas las cuales participan de los beneficios obtenidos por los esfuerzos comunes. El motivo dominante de la acción colectiva es, al principio, la necesidad de defenderse contra enemigos, ó el deseo de procurarse más fácilmente medios de subsistencia por la caza ó de

cualquier otra manera, ó bien ambas necesidades á la vez, como sucede comúnmente. Las unidades pasan del estado de independencia completa al de dependencia mutua, y esto es lo que constituye su unión en la sociedad propiamente dicha.

Pero la cooperación requiere la organización. Para combinar de un modo eficaz los actos es necesario que haya coordinaciones, gracias á las cuales los actos puedan realizarse en el momento necesario, en la cantidad y con el carácter que se desean.

§ 441. Esta organización social, necesaria como medio para asegurar la acción combinada, puede ser de dos clases. Aunque estos dos géneros de organización coexistan por lo general y se encuentren más ó menos mezclados, no dejan de ser distintos por su origen y por su naturaleza. Existe una cooperación espontánea, que se efectúa sin premeditación, en tanto que se persiguen fines de carácter privado, y hay también una cooperación, establecida conscientemente, que supone el reconocimiento claro de fines de interés público. Entre las maneras de establecerse y de progresar cada una de estas dos clases de cooperación median diferencias notables.

Siempre que en un grupo primitivo comienza el género de cooperación que realiza el cambio de servicios; cuantas veces los individuos comprenden que la mejor manera de satisfacer sus necesidades consiste en ceder los productos que hacen mejor á cambio de otros que hacen peor ó que no se encuentran en situación de hacer, se inaugura un género de organización que desde entonces, y á través de todas las fases superiores que vaya atravesando, será el resultado de esfuerzos dirigidos á satisfacer necesidades personales. La división del trabajo progresa, desde un principio, por

la experiencia de los medios que se proporcionan los hombres unos á otros para facilitarse mutuamente la existencia. Cada nuevo progreso de la industria en esta dirección procede del esfuerzo de un individuo, que lo emprende guiado por su propio interés, y se consolida, porque en una ú otra forma es conveniente para el interés de los demás. Hay, pues, una especie de acción mutua al mismo tiempo que una organización social complicada que se deriva de ella, sin que ni una ni otra sean debidas á un esfuerzo deliberado. En las subdivisiones menores de esta organización vemos aparecer constantemente la relación del empresario y el empleado, uno de los cuales dirige las acciones del otro; pero esta relación, espontáneamente formada para facilitar la realización de los fines privados, y que únicamente se continúa por voluntad de las partes, no es producto de miras conscientes encaminadas á perseguir fines de interés público, y la idea de estos últimos en nada interviene. Aunque para las funciones comerciales reguladoras se formen órganos que sirven para adaptar la oferta de los productos á la demanda, no desempeñan su misión estimulando ó conteniendo la actividad del hombre, sino comunicando la información que la estimula ó detiene, y tales órganos no se desarrollan por virtud de la concepción explícita del género de dirección que ejercen, sino por efecto tan sólo de la persecución del lucro por los individuos. La complicada división del trabajo, mediante la cual se efectúan al presente la producción y la distribución de la riqueza, es hasta tal punto efecto de una elaboración espontánea, que sólo en los tiempos modernos hemos advertido que no ha cesado jamás de producirse.

La cooperación encaminada á un fin que interesa

directamente á la sociedad entera es consciente y se realiza por medio de una organización de otra especie y formada de distinto modo. Cuando el grupo primitivo tiene que defenderse contra otros grupos, los miembros de aquél obran de consuno, impulsados por nuevos motivos que difieren de los puramente personales. Aun al principio, antes de establecerse la autoridad de un jefe, existe la autoridad del grupo sobre sus miembros, y cada uno de ellos se ve obligado por la opinión pública á tomar parte en la defensa general. Muy pronto el guerrero, cuya superioridad es reconocida, comienza á ejercer sobre cada individuo del grupo, durante la guerra, una influencia que se une á la que ejerce la opinión de la colectividad, y su autoridad, una vez fundada, favorece mucho la acción colectiva. Por lo tanto, este género de cooperación es desde un principio una cooperación consciente y que no depende sólo de la voluntad individual, sino que, á veces, hasta contraria los deseos inspirados en el interés privado. A medida que se desarrolla la organización que responde á esta clase de cooperación, vemos, en primer término, á la fracción guerrera de la sociedad presentar los mismos caracteres cada vez con mayor fuerza; las clases y las divisiones de un ejército cooperan siempre bajo la autoridad, conscientemente establecida, de agentes que someten las voluntades individuales, ó para hablar con mayor exactitud, que gobiernan á los individuos por motivos que les impiden á éstos obrar como obrarían espontáneamente. En segundo lugar, vemos propagarse en toda la sociedad una forma análoga de organización que, para conservar el organismo militar y el gobierno que le rige, establece funciones paralelas, que imponen su autoridad á los ciudadanos y los obligan á trabajar más ó menos para

finés de interés público en vez de consagrarse á fines de interés privado. Por último, se desarrolla simultáneamente una organización nueva del mismo género en su principio fundamental y que enfrena las acciones individuales de manera que la seguridad social no pueda peligrar por el desorden que engendra la persecución desenfadada de fines de interés privado. Así, pues, esta clase de organización social se distingue de la otra en que nace de la persecución consciente de fines de interés público, en beneficio de los cuales se impone una coacción á las voluntades individuales, primero por la voluntad combinada de todo el grupo y después, y de una manera más definida, por la voluntad de una autoridad reguladora que establece el grupo.

Se comprende más fácilmente la diferencia que media entre estos dos géneros de organización observando que si ambos contribuyen al bien de la sociedad lo hacen de distinta manera. La organización producida por la división del trabajo para fines industriales es un ejemplo de acción combinada, pero de una acción combinada que tiende directamente al bien de los individuos y los favorece, y que indirectamente contribuye al bien de la sociedad en su conjunto, protegiendo á los miembros que la componen. De un modo inverso, la organización realizada para fines gubernativos y defensivos es un ejemplo de acción combinada que tiende directamente al bien de la sociedad, é indirectamente al bien de los individuos al proteger á la sociedad de que forman parte. Los esfuerzos de las unidades para conservarse á sí mismas crean una de estas formas de organización, mientras que los esfuerzos del grupo para su conservación crean la otra. En el primer caso sólo hay persecución consciente de fines

de interés privado, y la organización correlativa que de esto resulta, operándose inconscientemente, carece de fuerza coercitiva. En el segundo caso hay persecución consciente de fines de interés público y la organización correspondiente ejerce autoridad coercitiva.

Nuestro objeto se limita á uno de estos dos géneros de cooperación y de organismos que la realizan. Por organización política debemos entender la parte de la organización social que realiza conscientemente las funciones de dirección y de freno exigida por los fines de interés público. Verdad es que, como ya he indicado y como veremos pronto, ambos géneros de organización se encuentran mezclados de diferentes maneras. Cada uno de ellos extiende sus ramificaciones más ó menos por la esfera del otro, según sea el primero ó el segundo el que predomine. Pero se diferencian por su origen y por su naturaleza, y por el momento debemos, en lo posible, limitar nuestra atención al segundo.

§ 442. Comparando las sociedades humanas sin organización política con aquellas otras que la tienen en mayor ó menor grado, se ve que la clase de cooperación á que han llegado las segundas proporciona á los hombres ventajas que no hubieran podido disfrutar si, permaneciendo en su estado primitivo, hubiesen procedido aisladamente y que, como medio indispensable de la cooperación, la organización política ha sido y sigue siendo ventajosa.

Hay condiciones dentro de las cuales la vida individual es posible, lo mismo sin organización política que con ella. Cuando en una comarca, la de los esquimales, por ejemplo, no existe más que cierto número de personas que viven dispersas á grandes distancias; cuando no hay guerra, probablemente porque se oponen grandes obstáculos materiales y porque sólo pueden existir

motivos insignificantes para ella; cuando, en fin, las circunstancias hacen de tal manera uniformes las ocupaciones que no dan lugar á la división del trabajo, no es forzosa la dependencia mutua y las coordinaciones que se establecen no son necesarias. Consignado este caso excepcional, veamos los que no lo son.

Los indios diggers (desenterradores de raíces) «que no se elevan mucho sobre el orangután» viven diseminados por Sierra Nevada, albergándose en las cavernas y manteniéndose de raíces y gusanos; arrastran una existencia miserable en el estado de naturaleza y en medio de una suciedad repugnante y horrible, diferenciándose de las demás tribus de los chochones en su falta completa de organización social (1). Las tribus que vagan á lo largo de las riberas de los ríos ó por las llanuras y que están sometidas á un Gobierno, por débil que éste sea, tienen una vida más satisfactoria. En la América del Sur, los indios chacos, raza tan inferior como la de los diggers y que arrastran, como ellos, una vida degradada y miserable, se distinguen de los salvajes superiores y más afortunados que les rodean en que tampoco tienen organización social (2). Entre los beduínos, la tribu de los checherat se diferencia de las otras en que se subdivide hasta lo infinito en bandas que no reconocen jefe común y se dice de ellos que son los más miserables de los beduínos (3). Todavía es más vivo el contraste, señalado por Baker, entre dos hordas africanas limítrofes. Pasando súbitamente, dice, de una tribu donde es desconocido el uso de la ropa, donde no existe gobierno, es decir, «del salvajismo más

(1) Kelly, *Excursión to California*. Londres, 1851, I, 252.

(2) Hutchinson. *Buenos Aires, etc.* Londres, 1865, 280.

(3) W. J. Palgrave, *Narrative of a Year's Journey through Central and Eastern Arabia*, Londres, 1865, 15.

abyecto á la semicivilización», entramos en Unyoro: país gobernado por un «déspota inflexible», que impone «la muerte ó el tormento» por el menor delito, pero comarca en la cual existe una administración adelantada, gobernadores subalternos é impuestos, y donde el pueblo está bien vestido y hay artes, agricultura y arquitectura (1). Asimismo, en Nueva Zelanda, en la época de su descubrimiento, observó Cook que la prosperidad parecía mayor y la población más densa en las regiones sometidas á la autoridad de un rey (2).

Estos últimos ejemplos nos conducen á una nueva conclusión. No solamente aquel primer paso en la organización política, que coloca á los individuos bajo la autoridad de un jefe de tribu, proporciona ventajas que son el resultado de una cooperación más perfecta, sino que estas ventajas crecen cuando los jefes políticos secundarios se convierten en súbditos de un jefe de mayor categoría. Se puede citar el caso de los belutchis como ejemplo de los males que evita esta organización: las tribus de belutchis que no están sometidas á un soberano común, se encuentran en perpetuo estado de guerra unas con otras y se conserva en ellas la costumbre de elevar en cada campo una torrecilla de tierra donde el propietario y las gentes de su casa guardan la cosecha (3). Este estado de cosas se asemeja, aunque es peor, al de los *clanes* de las montañas de Escocia con sus reductos, donde se encerraba á las mujeres y al ganado para que estuvieran al abrigo de las incursiones de los vecinos, en la época en que los *cla-*

(1) Sir Samuel Baker, *Ethnological transactions*, 1867.

(2) Hawkeswoorth, *Account of Voyages of discovery in the Southern Hemisphere*, Londres 1773, III, 470.

(3) *Journal of Ethnological Society*, I, 109.

nes no se hallaban sometidos todavía á un poder central. Los griegos de la antigüedad comprendieron los beneficios que produce una autoridad superior, ya sea la de un Gobierno simple, ya la de un Gobierno compuesto. A un Consejo de Amficiones se debe la ley que prohibió «á toda tribu helénica arrasar las viviendas de otra tribu y cortar el agua á ninguna ciudad griega sitiada» (1). El progreso de la estructura política que consiste en la unión de sociedades pequeñas para formar con ellas otras mayores, favorece al bienestar general. Esto se vió en la Gran Bretaña cuando la conquista romana puso fin á las luchas incesantes de las tribus, y en fecha más reciente, cuando los barones feudales, convertidos en súbditos de un monarca, tuvieron que someterse á la prohibición de las guerras privadas. Se observó lo mismo, aunque en la forma contraria, en la anarquía que siguió á la caída del imperio carlovingio. Los duques y los condes recobraron su independencia y se trataron unos á otros como enemigos, pudiendo decirse de aquel estado político que «cuando los señores feudales no guerreaban entre sí, vivían descaradamente del pillaje». La Historia de Europa proporciona muchos ejemplos análogos de diversas épocas y lugares.

Si por una parte la organización política á medida que se extiende á mayores masas humanas favorece directamente á la prosperidad social, suprimiendo los obstáculos que el antagonismo de los individuos y de las tribus opone á la cooperación, también la favorece de otra manera. En un grupo social pequeño no puede producirse más que una división del trabajo rudimentaria. Para que las clases de producción puedan multi-

(1) Curtius, *History of Greece*, I.

plicarse, es preciso que sean múltiples las clases de productores, y antes de que se pueda obtener un producto por el medio más económico, es necesario que las diversas fases de la producción estén distribuidas entre operarios especiales. A más de esto, ni las combinaciones complejas de individuos que son necesarias, ni los aparatos mecánicos que facilitan la producción, pueden existir donde no existe una gran sociedad que engendre una demanda considerable.

§ 443. Pero aunque las ventajas que produce la cooperación suponen la previa existencia de una organización política, ésta origina necesariamente desventajas, y hasta es posible que los inconvenientes sean mayores que los beneficios. Es necesario conservar los órganos de gobierno y someterse al freno que imponen, y en último término puede suceder que los males que resulten de los impuestos y de la tiranía lleguen á ser mayores que los mismos males que evita el Gobierno.

En los países en que, como pasó en Oriente, la rapacidad de los monarcas ha llegado á veces hasta el punto de exigir á los agricultores una parte tan considerable de sus productos que era necesario devolverles luego lo preciso para la siembra, se ve cómo la institución que mantiene el orden puede causar mayores males que el desorden mismo. Hallamos un ejemplo de esto en el estado de Egipto bajo la dominación romana, que superpuso á la organización de los funcionarios indígenas la de los suyos, é hizo grandes sangrías á los recursos del país, no sólo para las necesidades de la administración local, sino también para las de la administración imperial. Además de los impuestos ordinarios, se apelaba á requisas para alimentar y vestir á los ejércitos donde quiera que estuvie-

sen acantonados, y no se cesaba de dirigir al pueblo peticiones extraordinarias de dinero para la conservación de las obras públicas y el pago de los agentes subalternos (1). Los individuos que desempeñaban ciertos cargos se hallaban tan empobrecidos por tales exacciones que buscaban «ocupaciones de las más humildes ó se hacían esclavos de las personas influyentes». Los donativos voluntarios hechos al Gobierno se trocaban en seguida en contribuciones forzosas. Los que compraban el privilegio de quedar exentos de estas gabelas, no habían acabado casi de pagar el precio exigido cuando ya veían atropellada su inmunidad. Las calamidades que ocasionó el excesivo desarrollo de la administración política en las Galias durante la decadencia del Imperio romano, fueron más terribles aún. «Los recaudadores de impuestos eran tan numerosos en relación con los contribuyentes y tan enorme el peso de las contribuciones, que el trabajador sucumbía; las llanuras se trocaban en desiertos, brotaban bosques en las tierras que en otro tiempo removía el arado... Era imposible enumerar los funcionarios que caían sobre cada provincia y cada ciudad... El restallar del látigo y las quejas de los desgraciados sometidos al tormento hendían los aires. Se atormentaba al esclavo fiel para obligarle á deponer contra su dueño, á la mujer para obligarla á declarar contra el marido, al hijo para arrancarle testimonios contra el padre... No contentándose con el importe de la evaluación hecha por los primeros agentes del fisco, se enviaba á otros continuamente, los cuales, para acreditar su celo, aumentaban la estimación. De este modo crecían los impuestos.

(1) Wilkinson *Manners and Customs of the Ancient Egyptians*, I, 330.

Entretanto desaparecía el ganado y disminuía la población, pero los supervivientes tenían que seguir pagando las contribuciones de los muertos.» Lo que demuestra hasta qué punto eran mayores bajo la dominación romana los perjuicios que causaba el Gobierno que los beneficios que producía, es lo que dice un contemporáneo: «los pueblos temían al enemigo menos que al recaudador de contribuciones, y se pasaban al primero para librarse del segundo. El populacho romano expresaba en todas partes el deseo de vivir con los bárbaros.» En las mismas comarcas se ha visto en tiempos más modernos la reproducción de los mismos hechos. Desde que la paz interior y sus beneficios se consolidaron en la Francia de la Edad Media; desde el momento en que los barones feudales quedaron sometidos al rey y en que el poder central, siendo ya el más fuerte, puso fin á la costumbre primitiva de las sangrientas venganzas que se tomaban de los parientes del culpable, é impuso la *Tregua de Dios* como un lenitivo á la barbarie universal, el desarrollo de la organización política comenzó prontamente á originar males iguales ó mayores: la multiplicación de los impuestos, los empréstitos forzosos, las confiscaciones ilegales, las multas arbitrarias, la adulteración cada vez mayor de la moneda, la corrupción general de la justicia á consecuencia de la enajenación de los oficios. Poblaciones enteras desaparecían víctimas de las hambres; unos se mataban, otros abandonaban sus casas para vivir del merodeo. Después, cuando el soberano supremo, convertido en monarca absoluto, extendió su autoridad á todos los actos de la vida social, envolviéndola en inmensa red administrativa, se vió en menos de dos siglos á las contribuciones indirectas franquear la enorme distancia de 11 millones á 311;

el empobrecimiento y la miseria de la nación por efecto de estas causas originaron la revolución. Hoy mismo se observan hechos análogos en diversos lugares. Viajando por el Nilo se observa que los pueblos gozan de mayor bienestar á medida que más apartados se hallan del centro del Gobierno, es decir, cuando el brazo de la administración no puede alcanzarles tan fácilmente. Y no sólo ocurre esto bajo la dominación bárbara del turco. A pesar de las excelencias tan decantadas de la administración británica de la India, las cargas extraordinarias y la complicación de las medidas restrictivas que engendra, dan lugar á que los habitantes consideren preferible la vida en las regiones vecinas; los *ryots* de diversas comarcas abandonan sus casas para ir á establecerse en el territorio del Nizam y en el del rajah de Gwalior (1).

La organización política no sólo acarrea á los gobernados males que reducen grandemente sus ventajas, y que á veces hasta las sobrepujan, sino que, cuando las restricciones gubernativas son rígidas y numerosas, oprimen á los mismos que las imponen como á aquellos á quienes son impuestas. En la jerarquía de los agentes del Gobierno, los superiores imponen su autoridad á los de grado inferior, pero á su vez se someten al poder de los que están por encima de ellos, ocurriendo en ocasiones que el funcionario colocado en la categoría suprema se encuentra esclavizado por las mismas reglas establecidas para la conservación de su supremacía. En el antiguo Egipto, la vida del rey se hallaba sometida á una minuciosa etiqueta, que regulaba hora por hora sus ocupaciones y sus ceremonias, de manera que el monarca, omnipo-

(1) *The Statesman*, Agosto, 1880, 218.

tente en apariencia, tenía realmente menos libertad que cualquiera de sus súbditos. Lo mismo ha pasado y pasa con otros déspotas. Hasta hace pocos años, en el Japón, donde la forma de organización había adquirido estabilidad y donde todas las acciones de la vida, desde lo más alto á lo más bajo de la escala, se hallaban reguladas hasta en sus mínimos pormenores, la autoridad constituía peso tan grave que la abdicación ó renuncia voluntaria era cosa frecuente. «La costumbre de abdicar ó renunciar los cargos, dice Adams, es común á todas las clases, desde el emperador al último de sus vasallos.» Los Estados europeos han ofrecido también ejemplos de esta tiranía refleja. «En los palacios de Bizancio, dice Gibbon, el emperador era el primer esclavo de las ceremonias que imponía» (1). En sus reflexiones sobre lo fastidiosa que era la vida en la corte de Luis XIV, madame de Maintenon observa que «no considera á nadie tan desgraciado como á los que ocupan altos puestos, á no ser los que los envidian. ¡Si pudierais formaros idea de lo que es esto...!»

En resumen, la satisfacción de las necesidades personales del hombre gana con el mantenimiento del orden y la formación de sociedades bastante grandes para poder abarcar una complicada división del trabajo, pero en cambio tropieza con el inconveniente de las contribuciones considerables, que disminuyen los productos de los esfuerzos individuales, y de las restricciones impuestas á dichos esfuerzos, por lo general, en grado que excede de lo necesario. Por último, la autoridad política acarrea tantos males á los que la ejercen como á los que la soportan.

(1) Gibbon, *Fall of the Roman Empire*.