

patía y produce un estado de espíritu que conduce al crimen. Por el contrario, la otra forma, que deja el campo libre á la simpatía, si no la fomenta de un modo directo, favorece el desarrollo de los sentimientos altruistas y las virtudes que de ellos se derivan.

CAPITULO X

Pasado y porvenir de las instituciones políticas.

§ 576. En los capítulos anteriores nos hemos ocupado poco en mostrar cómo la doctrina de la evolución en general se aplica á la evolución política, pero no cabe duda de que el lector juicioso habrá observado de tiempo en tiempo que las transformaciones que hemos descrito se ajustan á la ley general de la evolución. Conviene ahora, al resumir lo expuesto, indicar brevemente de qué manera se acomodan á aquella ley. Ya, en la segunda parte (1), al tratar del crecimiento de la estructura y de las funciones sociales, bosquejamos los rasgos de esta conformidad, pero al presente, los materiales reunidos en la quinta parte, nos proporcionan medios para comprobarla de una manera más circunstanciada, y al mismo tiempo podemos valernos de ellos para insistir de nuevo sobre un principio, que todavía no se halla reconocido comúnmente.

A primera vista, se advierte que el desenvolvimiento político es una operación de integración. Los individuos, primitivamente separados, se unen en un todo, y esta unión se manifiesta de diversas maneras. En las primeras fases, los grupos de hombres son pequeños,

(1) De los *Principios de Sociología*.—(N. de la T.)

poco compactos y no están enlazados por la subordinación á un centro. Pero con el progreso político experimentan estos grupos fusiones primarias, secundarias y terciarias, hasta que llegan á formarse grandes naciones. Además, con la vida sedentaria y el desenvolvimiento de la agricultura, que acompañan al progreso político, no sólo se forman sociedades que ocupan superficies mayores de terreno, sino que también aumenta la densidad de la población. Y aparte de esto, el agregado poco compacto de los salvajes, se transforma en un cuerpo coherente de ciudadanos, unidos al principio unos á otros por la coacción y á la localidad por los lazos de familia y de clase, y enlazados luego entre sí voluntariamente por sus ocupaciones, colocadas en situación de mutua dependencia. Una vez más las voluntades individuales quedan absorbidas en una voluntad gobernante, que hace de la sociedad, como de un ejército, un cuerpo en que todo está relacionado.

Al propio tiempo la heterogeneidad aumenta por diferentes conceptos. Donde quiera que la horda, cuyos miembros se unen para el ataque ó la defensa, experimenta una diferenciación, se ve destacarse un hombre preponderante, un corto número de superiores y una multitud de inferiores; cuando el grupo se concentra por efecto de la guerra aparecen dentro de él el jefe supremo, los jefes subordinados y los guerreros, y, finalmente, en un grado más avanzado de la concentración, el rey, los nobles y el pueblo. Cada una de estas dos capas sociales, nobleza y pueblo, experimenta pronto una nueva diferenciación interna. Cuando se unen varias sociedades pequeñas, sus órganos de gobierno triples se hacen desiguales y las asambleas políticas locales se subordinan á la asamblea política

central. Durante algún tiempo, la asamblea central sigue constituida de la misma manera que las asambleas locales, pero gradualmente se va apartando de este modelo por la pérdida de su elemento popular. Al mismo tiempo que estos cuerpos locales y centrales se hacen diferentes unos de otros en poderes y en estructura, se diferencia interiormente cada uno de ellos de otra manera. Al principio cada asamblea de éstas entendía á la vez en los asuntos militares, judiciales y políticos, pero poco á poco, la asamblea que se congrega sin armas para desempeñar funciones judiciales, deja de confundirse con la asamblea político-militar, y esta última acaba por dar origen á un cuerpo consultivo, cuyos individuos concurren sin armas al consejo, reunido para tratar de los negocios políticos. Otros cambios análogos se producen después en cada una de estas partes de la primitiva asamblea. Los órganos judiciales locales toman formas, determinadas de un modo más especial, al par que quedan sujetos á la autoridad del órgano judicial central. Este, separado ya del cuerpo consultivo, se divide en partes, denominadas tribunales, entre las cuales se distribuyen diversas clases de asuntos. El cuerpo político central, cuando su poder no desaparece, absorbido por el del jefe supremo, tiende á hacerse más complicado; en Inglaterra, por ejemplo, se ve esto en la diferenciación que sacó al Consejo privado del primitivo cuerpo consultivo y al Gabinete del Consejo privado, diferenciaciones á las que acompaña la división del cuerpo consultivo en partes electivas y partes no electivas. Mientras se operan estas metamorfosis, adelanta la separación de las tres organizaciones legislativa, judicial y ejecutiva. Además, el progreso realizado en estos cambios políticos de primer orden, trae consigo

otro progreso en los cambios políticos de segundo orden, que convierte, por virtud de la evolución, á los gobiernos de la familia y del clan en gobiernos de centuria, de corporación y de municipio. Así, en todos sentidos, de la simplicidad primitiva sale la complejidad final, mediante una serie de modificaciones que se van sumando unas á otras.

Á la vez que este progreso, que parte de pequeños grupos sociales incoherentes para llegar á la formación de grandes grupos sociales coherentes que, á medida que se concentran, pasan de la uniformidad á la multiplicidad de formas, se efectúa otro progreso que consiste en convertir la organización política indefinida en organización política definida. En la horda primitiva nada hay fijo, salvo las ideas y las costumbres tradicionales. Las diferenciaciones ya descritas, que comienzan todas en una forma vaga, toman formas cada vez más acentuadas. Al principio no hay divisiones de clases, luego empiezan á delinarse vagamente, y, por último, se presentan con gran claridad, levantándose con frecuencia barreras infranqueables entre los esclavos, los siervos, los hombres libres, los nobles y el rey; sus posiciones respectivas se significan por medio de mutilaciones, insignias, trajes, etc. Los poderes y las obligaciones, que antes se confundían, se separan y se conservan por medio de disposiciones rigurosas. Las diversas partes de la máquina política se circunscriben cada vez más á la esfera de sus funciones, y la costumbre, acumulando precedentes, encierra dentro de límites precisos á cada parte determinada de la acción oficial. El aumento de la precisión de las funciones se revela, sobre todo, en el desenvolvimiento de las leyes. Comienzan por ser órdenes sagradas hereditarias formuladas con brevedad, que

se aplican con sujeción á un método prescrito y cuyo sentido es claro con relación á los casos particulares á que se refieren. Gradualmente, las reglas de procedimiento van haciéndose más detalladas y más formalistas, á medida que las interpretaciones truecan el mandato general en mandatos especiales relativos á circunstancias accidentales, y poco á poco se desenvuelve un sistema de leyes preciso y fijo. Un ejemplo muy interesante, que acredita cuán honda es esta tendencia, es el sistema inglés de la equidad, nacido para poner remedio á los inconvenientes de la aplicación rígida y estricta de las leyes y que, á fuerza de multiplicar sus distinciones, llegó á hacerse no menos rígido y definido que aquéllas.

Para no exponernos á una crítica, fácil de prever, añadiremos que estas transformaciones, que parten de sociedades pequeñas, uniformes, de poca cohesión y vagamente organizadas, para llegar á sociedades grandes, compactas, multiformes y organizadas con precisión, presentan caracteres diferentes cuando se realizan en condiciones diversas y se modifican cuando cambian estas condiciones. Las diversas partes de una sociedad se transforman según la dirección que toma la actividad social. La guerra continua da lugar á una cohesión obligatoria y produce una heterogeneidad y una precisión cada vez mayores en la organización gubernativa, lo cual asegura la unidad de acción; al mismo tiempo, la parte de la sociedad que realiza la producción y la distribución acusa débilmente estos caracteres de la evolución, que tan desarrollados se hallan en la parte militar. Por el contrario, cuando decrece la acción combinada de una sociedad contra otras, comienzan á borrarse los caracteres de la estructura social, desarrollados por el cumplimiento de esta

acción colectiva, y al mismo tiempo se acentúan los correspondientes á la producción y á la distribución; el crecimiento de la cohesión, de la heterogeneidad y de la presión se verifica entonces en la organización industrial. De este modo los fenómenos se hacen más complicados por efecto del desarrollo de una parte de la organización social y de la disolución simultánea de otra, mezcla de transformaciones, de la que es un excelente ejemplo la sociedad actual.

§ 577. Guiados por esta concepción general, que basta para recordar las conclusiones á que hemos llegado, sin necesidad de resumirlas detalladamente, podemos volver la vista de lo pasado hacia lo porvenir, y preguntarnos por qué fases deberá de pasar probablemente la evolución política.

Al discurrir sobre los tipos políticos superiores, lo hacemos creyendo que estos tipos no se harán probablemente universales. En lo porvenir, como en lo pasado, las circunstancias locales deben ejercer gran influencia en la determinación de las instituciones de gobierno, puesto que estas instituciones dependen en mucha parte del género de vida exigido por el clima, el suelo, la flora y la fauna. En regiones como las del Asia central, que no pueden alimentar poblaciones numerosas, lo probable es que haya siempre hordas nómadas regidas por una forma simple de gobierno. Los extensos territorios del Africa central, mortíferos para los hombres de razas superiores, y cuya atmósfera saturada de vapor, enerva, podrán seguir habitadas por razas inferiores, sometidas á instituciones políticas adaptadas á su carácter. Por último, en condiciones parecidas á las que presentan las islas pequeñas del Pacífico, el corto número de habitantes será la única causa que impida la aparición de las formas

de gobierno, posibles y necesarias en las grandes naciones. Sabiendo que entre los organismos sociales, como entre los organismos individuales, la evolución de los tipos superiores no trae consigo la extinción de los inferiores, sino que deja sobrevivir á gran número de ellos en medios que no convienen á los tipos superiores, podemos limitarnos al estudio de un solo problema y preguntarnos únicamente cuáles serán las formas de la organización y de la acción política en las sociedades colocadas en circunstancias favorables para llegar al apogeo de la evolución social.

Naturalmente, tenemos que sacar de lo pasado las inducciones que nos servirán de base para nuestras deducciones sobre lo porvenir. Debemos admitir que la futura evolución social obedecerá á los mismos principios que la evolución pasada. Es de esperar que las causas que han producido en todas partes determinados efectos producirán en lo sucesivo nuevos efectos de la misma especie. Si las transformaciones políticas, operadas en ciertas condiciones, pueden ir más lejos en el mismo sentido, debemos suponer que avanzarán siempre que aquellas condiciones persistan y que continuarán su marcha hasta llegar á los límites, más allá de los cuales no haya lugar para ellas.

No quiere decir esto que se pueda hacer profecía alguna valedera sobre las mudanzas próximas. Lo pasado prueba que las instituciones políticas, cuyas formas están determinadas en el fondo por la preponderancia de una de las dos direcciones contrarias de la acción social:—la dirección militar y la dirección industrial,—están organizadas de esta ó de la otra manera, según que es habitual la paz ó la guerra frecuente. Se desprende de esto que, en los períodos próxi-

mos, todo dependerá de la actitud que adopten las sociedades unas respecto de otras, actitud que no puede predecirse. Por una parte, en el estado actual de preparativos militares que reina en toda Europa, un accidente desdichado puede producir guerras, que si se prolongaran por espacio de una generación á lo sumo, traerían formas coercitivas de gobierno. Por otra parte, es probable que una larga paz aumente la actividad industrial y comercial, desenvuelva en cada nación la estructura política apropiada á esta actividad y fortifique los lazos internacionales que resultan de la mutua dependencia de los países, lo bastante para oponer una resistencia cada vez más enérgica á las guerras y para destruir la organización social adaptada á la actividad militar.

Sin investigar cuáles serán los próximos cambios políticos, que probablemente hayan de efectuarse en las naciones más adelantadas, podemos inducir de los cambios que la civilización ha producido que, en una época más ó menos remota, el tipo industrial llegará á establecerse definitivamente. ¿Cuál será entonces el régimen político?

§ 578. Acabamos de examinar extensamente los caracteres políticos del tipo industrial tales como pueden deducirse *à priori* y comprobarse *à posteriori*, en las sociedades que en mejores condiciones se encuentran para producirlos. Lo que nos queda por hacer es presentarlos en una forma condensada y más concreta, completándolos con los caracteres secundarios y subordinados de que todavía no hemos hecho mención. Primero nos fijaremos en la estructura política y luego examinaremos las funciones.

¿Qué formas de organización gubernativa son las que produce necesariamente la cooperación voluntaria,

llevada á sus últimos límites? Hemos visto ya que cuando desaparecen los órganos coercitivos que acompañan al régimen militar, la estructura administrativa, cualquiera que sea, debe proceder, en general y en particular, directa ó indirectamente, de un sistema representativo. La existencia, dentro de esta estructura, de funcionarios que no recibieran su autoridad de la voluntad común, y que esta voluntad no pudiera remover, supondría la persistencia parcial del régimen del estatuto personal, que en esta hipótesis suponemos enteradamente reemplazado por el régimen del contrato. Pero admitiendo la exclusión de todos los agentes irresponsables, ¿cuál es la estructura particular que servirá mejor para manifestar y ejecutar la voluntad común? Es esta una cuestión á la cual no pueden darse más que soluciones aproximadas. Hay diversas organizaciones posibles, por medio de las cuales puede manifestarse y expresarse activamente el *consensus* general del sentimiento y de la opinión. Más bien por conveniencia que por principios, se preferirá una de estas organizaciones. Examinemos algunas de ellas.

Los representantes que componen el cuerpo legislativo central pueden formar una sola asamblea ó formar dos. Si no hay más que una, puede componerse de miembros elegidos por todos los ciudadanos que posean cierta capacidad legal, ó de miembros designados por corporaciones locales, formadas á su vez por elección directa, ó bien de miembros de ambas clases. Si existen dos Cámaras, la Cámara popular debe formarse por el primero de estos sistemas de elección; pero la Cámara alta puede estar constituida de muy diversas maneras. Puede componerse de miembros elegidos por los cuerpos representativos locales

ó designados por la Cámara popular entre los diputados que forman parte de ella. Es posible que no se exija á sus miembros ningún requisito especial de capacidad ó que se requieran títulos especiales, como, por ejemplo, la experiencia adquirida en la administración. Además de ser diversas las formas del cuerpo legislativo, hay diferentes sistemas de renovar total ó parcialmente. La disolución completa y la reelección de una de las Cámaras ó de ambas pueden verificarse á intervalos fijos, iguales para los dos cuerpos colegisladores ó distintos, simultáneamente ó en épocas diferentes. Ó bien la Cámara alta, aunque representativa, es permanente, y la Cámara baja renovable, ó bien la renovación de una ó de las dos Cámaras en períodos fijos, puede ser parcial en lugar de total, efectuándose por terceras ó cuartas partes cada año ó cada dos años y siendo reelegibles ó no los miembros salientes.

También el poder ejecutivo puede tener diversos orígenes dentro del principio representativo. Puede ser simple ó compuesto, y en este último caso sus miembros pueden ser renovados separadamente ó todos á la vez. El gobierno puede ser elegido directamente por la sociedad entera, ó por los gobiernos locales, ó por uno de los cuerpos representativos centrales ó por ambos, ya por tiempo determinado, ya con carácter vitalicio. El jefe político puede elegir por sí mismo sus auxiliares ó ministros, ó designar á uno de ellos, que á su vez elija á los demás, ó bien los ministros pueden ser nombrados separadamente ó en conjunto por una ú otra de las dos Cámaras ó por las dos unidas. Por último, los miembros del ministerio pueden constituir un grupo distinto de las dos Cámaras ó formar parte de una ú otra.

La elección entre estos sistemas y algunos otros que son posibles, como modificaciones ó desenvolvimientos de los anteriores, pero que están conformes todos con la necesidad de dictar y de ejecutar las leyes, de acuerdo con la opinión pública, es elección que depende principalmente del deseo de obtener la mayor sencillez y facilidad posibles en esta función. Mas es probable que en lo futuro, como en lo pasado, los pormenores de las formas constitucionales de cada sociedad no se determinen por razones *à priori*, ó sólo parcialmente obedezcan á estos motivos. Es de creer que dependerán en gran parte de los antecedentes de cada sociedad y que, entre las sociedades de tipo industrial, habrá diferencias en la organización política procedentes de diferencias genealógicas. Como sabemos que, á semejanza de lo que ocurre en los organismos individuales, los órganos desarrollados durante los primeros períodos de la evaluación de un tipo social para desempeñar funciones que se cumplen entonces, no desaparecen siempre en períodos más adelantados, sino que experimentan transformaciones que los adaptan á funciones más ó menos diferentes de las primeras, es de esperar que las instituciones políticas adaptadas al tipo industrial seguirán presentando en cada sociedad las huellas de las primitivas instituciones apropiadas para otro fin. A esto se debe el que en nuestros días veamos aún, en las sociedades nuevas que se han desarrollado en las colonias, vestigios de las primeras etapas por que atravesaron las sociedades madres de que aquéllas proceden. Podemos prever, por consiguiente, que las sociedades, aunque en lo porvenir sean tan completamente industriales unas como otras, no presentarán, sin embargo, formas políticas idénticas, sino formas que, aproximándose mucho á las di-

versas combinaciones posibles apropiadas al tipo, se distinguirán por diferencias, determinadas en parte por la estructura que estas sociedades tuvieron en lo pasado y en parte por la estructura de las sociedades de las cuales proceden. Admitiendo estas probabilidades, veamos qué cambios podrán poner en armonía con las exigencias del tipo industrial la constitución política de Inglaterra.

Puede sostenerse, sin duda alguna, que un cuerpo único de representantes basta para las necesidades de la legislación en una nación libre, pero las razones ya enumeradas nos autorizan á prever que la dualidad de las Cámaras, cuyos elementos pueden hallarse en la diferenciación política primitiva, no desaparecerá enteramente en lo porvenir. La división espontánea del grupo primitivo en dos partes, la minoría selecta y la mayoría vulgar, que desempeñan una y otra su papel en las determinaciones del grupo, división que, al resucitar el poder de la multitud, reaparece con la formación de un cuerpo que representa á la mayoría y que coopera con el cuerpo formado por la minoría selecta en la resolución de los asuntos nacionales, parece llamada á subsistir. Admitiendo como un hecho normal que estas dos Cámaras, si existen en lo porvenir, se constituirán por representación directa ó indirecta, es probable que la Cámara alta y la Cámara baja sigan presentando diferencias muy parecidas á las que hasta ahora han presentado. En efecto, por mucho que adelante la evolución de una sociedad industrial no podrá desaparecer la distinción entre los superiores y los inferiores, los gobernantes y los gobernados. Cualquiera que sean las disposiciones que regulen en lo futuro la marcha de la industria, dejarán subsistir necesariamente la diferencia entre las personas que, por

su carácter y sus aptitudes, se elevan á altas posiciones y las que no salen de una situación humilde. Aunque todos los géneros de producción y de distribución se operasen finalmente por asociaciones cooperativas, como hay algunas en nuestros días, estas asociaciones no dejarían de tener jefes y juntas de administradores electivos. Un cuerpo electoral, formado no por individuos de una clase privilegiada, pero sí por una clase compuesta de todos los jefes de las organizaciones industriales, ó un cuerpo electoral constituido de cualquier otra manera por todas las personas empleadas en la administración de las industrias, podrían servir de base á un Senado, compuesto de representantes de las personas directoras, frente á los representantes de las personas dirigidas. Claro es que en el gobierno general, como en el gobierno de cada cuerpo industrial, á los representantes de la clase gobernada corresponde decir la última palabra, pero es de creer que los representantes de la clase gobernante podrán ejercer una autoridad moderadora, útil á la sociedad.

Evidentemente una ley presenta distinto aspecto, según se la considere desde lo alto ó desde lo bajo, desde el punto de vista de los que tienen costumbre de gobernar ó desde el punto de vista de los que tienen costumbre de ser gobernados. Es necesario tener en cuenta ambos criterios. Sin que esto implique la creencia de que la diversidad de intereses de estos dos cuerpos de directores y de dirigidos, obligará siempre á darles representaciones distintas, se puede admitir racionalmente que el cuerpo superior, compuesto de administradores experimentados, modificará ventajosamente con sus juicios los de la clase inferior, menos apropiada para la gestión de los asuntos públicos, y que las necesidades sociales hallarán una satisfacción

más completa en las leyes nacidas de las deliberaciones combinadas de unos y otros. Lejos de hacernos prever la unificación final de los dos cuerpos legislativos, los hechos de la evolución que atestiguan donde quiera el progreso de la tendencia á hacer especiales las funciones, inclinan á pensar que uno de estos cuerpos, ó los dos, en organizaciones políticas desarrolladas, se diferenciarán más todavía. En estos mismos momentos hay señales que anuncian que probablemente va á efectuarse un cambio de este género en la Cámara de los Comunes. Se dice que la dualidad de las Cámaras es un obstáculo para el trabajo legislativo, pero se puede replicar que conviene oponer enérgica resistencia á las mudanzas. En el estado actual de Inglaterra, leyes poco meditadas producen grandes males, y todo cambio que facilitase más el trabajo legislativo aumentaría estos daños.

No podemos menos de admitir que la forma final del poder ejecutivo será electiva de una manera ó de otra, puesto que la autoridad política hereditaria es uno de los caracteres del tipo militar desarrollado y forma parte del régimen del estatuto personal, que, en la hipótesis del tipo industrial, queda descartado. Guiándonos por los hechos que se observan en las sociedades adelantadas de nuestros días, podemos dar por seguro que el cargo de jefe del Estado, de cualquier manera que se provea, perderá cada vez más importancia, y que las funciones del que le ocupe serán cada día más automáticas. Habrá en lo futuro un órgano de gobierno que conservará algunos de los caracteres del poder ejecutivo que existe actualmente en Inglaterra, asociados con otros de los que presenta el poder ejecutivo en los Estados Unidos. Por una parte es necesario que los hombres que han de ejecutar la voluntad de la ma-

yoría, tal como la expresa el Parlamento, sean amovibles, con lo cual quedará asegurada la subordinación de su política á la opinión pública, y por otro lado es preciso que su eliminación deje intacta aquella parte de la organización ejecutiva, necesaria para el despacho de los asuntos corrientes. En Inglaterra, estas condiciones se llenan en gran parte, aunque no por completo, puesto que el jefe político no es electivo y ejerce todavía, sobre todo en la política exterior de la nación, un poder considerable. En los Estados Unidos, si bien se llenan estas condiciones en lo tocante á ser electivo el jefe político y á que no podría comprometer al país, por sus actos para con las demás naciones, no se cumplen en cuanto que el Presidente, en lugar de ser un personaje automático, cuya acción estuviera restringida por un ministerio responsable ante la opinión, ejerce durante el tiempo de su mandato una autoridad muy independiente. Es posible que en lo futuro se reúnan las ventajas de uno y otro régimen y se eviten sus inconvenientes. El antagonismo de los partidos que, en el actual estado de transición se observa, se borraré y el cargo de jefe del Estado vendrá á ser un puesto honorífico, más bien que una magistratura dotada de autoridad. Podrá suceder entonces que se eleve á este puesto á hombres á quienes la nación quiera honrar al final de su carrera, y su elección se hará sin agitaciones, porque no producirá efecto alguno en la política. Los cambios en el personal ejecutivo, necesarios para ponerle de acuerdo con la opinión pública, serán, como en Inglaterra en nuestros días, cambios de ministerio.

Para comprender bien la naturaleza y el funcionamiento de las instituciones políticas centrales adaptadas al tipo industrial hay que admitir que, en el mo-