

partes la esclavitud de los negros. Los siervos de Rusia no deberán su emancipación, sino á un sentimiento de deber, ó al nacimiento, al ménos, de una opinión más ilustrada sobre los intereses del Estado. Los hombres obran segun piensan: y aunque las opiniones de la generalidad están determinadas por su posición personal, mas bien que por la razón, no obstante es mucho el poder ejercido sobre todos por las convicciones de la clase superior y aún más por la autoridad unánime de las gentes instruidas. Así, cuando la mayor parte de éstas, creen un cambio social ó una institución política ventajosa, y otra perjudicial, cuando proclaman la primera y rechazan la segunda, hay mucho adelantado para dar á aquella y retirar á ésta esa preponderancia de fuerza social, que las hace vivir. La máxima de que el gobierno de un pueblo es lo que le obligan á ser las fuerzas sociales existentes en el mismo, es verdadera en el sentido tan solo de que favorezca en vez de desalentar las tentativas para elegir racionalmente entre las formas de gobierno practicables en el estado actual de la sociedad.

---

## CAPÍTULO II.

### Del criterio de una buena forma de gobierno.

Siendo la forma de gobierno de un país dado asunto de elección (en los límites de las condiciones prescritas) es necesario investigar ahora cómo esa elección debe ser dirigida, cuáles son los caracteres distintivos de la forma de gobierno más propia para favorecer los intereses de una sociedad determinada. Antes de comenzar esta inquisición puede parecer necesario decidir cuáles son las funciones inherentes al gobierno; porque siendo el gobierno pura y simplemente un medio, su elección debe depender de la manera como se adapte al fin deseado. Pero este modo de plantear el problema no facilita su estudio tanto como tal vez se cree, y hasta deja en la oscuridad el conjunto de la

question. Porque, en primer término, las funciones propias de un gobierno no son invariables, sino que difieren en los diferentes estados de la sociedad, sobre todo en un pueblo atrasado: y además, el carácter de un gobierno, ó de un conjunto de instituciones políticas no será bien apreciado si nos limitamos á examinar la esfera legítima de las funciones gubernamentales: porque, aunque los beneficios de un gobierno se hallen circunscritos á esta esfera, no sucede lo mismo, por desgracia, con sus efectos perniciosos. Todos los males de cualquier especie y grado que sean que la humanidad es susceptible de sufrir, pueden ser debidos al gobierno, sin que á la vez se obtenga de la existencia social ninguna de las ventajas que reporta, si el régimen establecido no se presta y atiende á ello.

Omitiendo hablar de los efectos indirectos, la intervencion inmediata de las autoridades públicas puede abrazar toda la existencia humana; y la influencia del gobierno sobre la sociedad debe ser examinada y apreciada en su relacion, no con algunos intereses, sino con el conjunto de los intereses de la humanidad.

Viéndonos, pues, obligados á adoptar como piedra de toque de un buen ó mal gobierno,

una cosa tan compleja como los intereses colectivos de la humanidad, procuraremos clasificar esos intereses por grupos determinados, indicando á la vez las cualidades necesarias en un gobierno si ha de favorecerlos.

Desgraciadamente, no es fácil enumerar y clasificar lo que constituye el bienestar social, proceder racionalmente á la formacion de semejante teorema. Todos los que durante la generacion actual y la precedente, han estudiado la filosofía política con miras algo elevadas, han reconocido la importancia de dicha clasificacion: pero las tentativas hechas hasta el presente para conseguirlo se han detenido, segun creo, en el primer paso. La clasificacion comienza y acaba por la division de las necesidades de la sociedad en las dos categorías de orden y de progreso (segun la fraseología de los pensadores franceses) de permanencia y de progresion, segun Coreridge. Esa division es plausible y seductora por el contraste, bien marcado en apariencia, que ofrecen sus dos principios y por la notable diferencia de las ideas á que éstos se refieren. Pero temo que (aunque admisible en la conversacion) la distincion entre el orden ó permanencia y el progreso no sea inexacta y poco científica, empleada para determinar las

condiciones necesarias á un gobierno. Porque, en primer término: ¿qué es orden? ¿qué es progreso? Respecto del progreso, no hay ninguna dificultad, al ménos ninguna que salte á la vista. Cuando se habla del progreso, como de una de las necesidades de la sociedad humana, puede entenderse por progreso, mejoramiento. No es ciertamente lo mismo, pero hay analogía entre ámbas ideas. Mas ¿qué es el orden? Esta palabra significa una porcion yá mayor, yá menor de esas cosas indispensables á la sociedad, excepcion hecha de la idea de mejoramiento, pero no resume casi nunca todas esas cosas.

En su acepcion más restringida, orden significa obediencia. Se dice de un gobierno que mantiene el orden, cuando logra hacerse obedecer. Pero hay diferentes grados de obediencia y no todos son dignos de alabanza. Tan solo el depotismo puro puede exigir la obediencia sin reserva á todos los mandatos del poder. Débese, al ménos, limitar la obediencia á los mandatos de carácter general publicados bajo la forma de leyes. Así comprendido, el orden es sin disputa un atributo indispensable del Gobierno. Propiamente hablando, el gobierno que no puede ó no sabe hacer respetar y cumplir sus

órdenes, no gobierna. Pero el orden, aunque sea condicion necesaria del gobierno, no es el fin para que éste ha sido establecido. El Gobierno debe hacerse obedecer para poder alcanzar otros fines. Réstanos, pues, consignar todavía qué fines son esos, (abstraccion hecha de la idea de mejoramiento) á los cuales debe tender el Gobierno en toda sociedad, sea estacionaria, sea progresiva.

En un sentido mas ámplio la palabra orden significa que la paz pública no es perturbada por las violencias individuales. Dicese que existe el orden allí donde, por regla general, los habitantes del país han cesado de ventilar sus querellas y la reparacion de sus agravios á mano armada. Pero en esta acepcion más vasta como en la precedente, el orden es más bien una de las condiciones necesarias del gobierno, que su fin ó el criterio de su excelencia. Porque puede estar muy arraigado el hábito de someterse al gobierno y de remitirse á la autoridad en todo choque de intereses, y sin embargo, variar la manera como el Gobierno trate la cuestion discutida y todo aquello en que se ocupe entre el menor tino y el mayor acierto.

Si queremos comprender en la idea de orden todo lo que la sociedad exige de su go-

bierno, que no se halle contenido en la idea de progreso, precisa definir el orden como la conservacion de los bienes de diferentes clases é importancia que existen yá, considerando el progreso como un aumento de todos estos bienes. Esta distincion comprende en sus dos secciones todo lo que se pide que un gobierno favorezca. Pero aún no se encuentra en ella, así presentada, la base de una buena filosofia del gobierno. No podemos decir que para constituir un sistema político es necesario tomar ciertas medidas por consideracion al orden y otras en vista del progreso, puesto que en el sentido que acaba de indicarse, las condiciones de orden y de progreso no son opuestas, sino similares. En efecto, las influencias que tienden á mantener el bien social yá existente, son absolutamente las mismas que las que tienden á aumentarle y vice-versa, con la única diferencia de que deben ser más poderosas en el segundo caso que en el primero.

Por ejemplo, ¿qué cualidades individuales son las que entre los ciudadanos favorecen más la dosis de buena conducta, de buena administracion, de grandeza y de prosperidad que existe yá en la sociedad? Todo el mundo reconocera que esas cualidades son el trabajo, la inte-

gridad, la justicia y la prudencia. Pero ¿acaso no son tambien las más favorables al progreso? ¿Acaso el aumento de esas virtudes en la comunidad, no constituye por sí solo el mayor de los progresos? Todas las cualidades, pues, que en el gobierno fomenten el trabajo, la integridad, la justicia y la prudencia, favorecerán igualmente la permanencia y el progreso. Del mismo modo, ¿qué atributos particulares de los seres humanos parecen referirse especialmente al progreso sin sugerir tan directamente la idea de orden y de conservacion? Son sin duda la actividad intelectual, el espíritu industrial, el valor. Pero ¿tal vez no son tan necesarias esas cualidades para conservar el bien que yá poseemos como para aumentarlo? Si hay algo cierto en el mundo es que para conservar nuestras más preciosas adquisiciones, necesitamos el mismo esfuerzo empleado para obtenerlas. Las cosas abandonadas á sí mismas perecen inevitablemente. Aquellos que, confiados en su buena fortuna, olvidan sus hábitos de cuidado y prevision y su ánimo para afrontar los contratiempos, pronto la verán decaer. El atributo individual que parece relacionarse exclusivamente con el progreso y que encierra en mayor grado todas las tendencias favorables á éste es la *originalidad*

ó *invencion*. Sin embargo, esa facultad no es ménos indispensable para la permanencia, puesto que en los cambios inherentes á todo lo humano, se presentan á cada instante nuevos inconvenientes y nuevos peligros, á los cuales hay que ocurrir por nuevos recursos y nuevas combinaciones para mantener siquiera las cosas en tan buen estado como al principio. Por esta razon todas las cualidades que en un gobierno tiendan á alentar la actividad, la energía, el valor y la originalidad, son condiciones de permanencia tanto como de progreso, pero, por regla general, se requiere en el segundo caso mayor dosis de esas cualidades que en el primero.

Si pasamos ahora de las condiciones intelectuales de la sociedad á las materiales, es imposible encontrar una combinacion política ó un arreglo de los intereses sociales que obedezca solamente al orden ó al progreso. Consideremos, por ejemplo, la institucion ordinaria de una policia. El orden es el objeto más interesado, al parecer, en las funciones de esa parte de la organizacion social. Sin embargo, si la policia logra favorecer el orden, es decir, si reprime el delito de modo que cada uno sienta seguras su persona y su propiedad, ¿habrá algo que conduzca más directamente al progreso?

La mayor seguridad de la propiedad es una de las condiciones y causas principales de mayor produccion, lo que constituye el progreso bajo su aspecto más vulgar y familiar; la represion severa del mal aquieta las disposiciones que llevan al mismo, lo que determina el progreso en un sentido más elevado. Libre el individuo de los cuidados é inquietudes que le asaltan bajo un régimen de proteccion imperfecta, empleará sus facultades en algun nuevo esfuerzo para mejorar su estado y el de los otros; y esta misma causa, ligándole á la existencia social, impidiéndole ver yá en su prójimo un enemigo presente ó futuro, desenvuelve en él esos sentimientos de benevolencia y de confraternidad y ese interés por el bienestar general que forman porcion tan importante del progreso social.

Consideremos aún un caso tan familiar como el de un buen sistema financiero. Inclúyese generalmente este caso en la esfera del orden. No obstante, ¿hay algo que conduzca más directamente al progreso? Cualquier sistema de hacienda que favorezca el orden, debe precisamente y por las mismas razones, favorecer el progreso. La economía, por ejemplo, es un medio, no sólo de conservar la riqueza pública, sino de aumentarla.

El justo reparto de las cargas, ofreciendo á todos los ciudadanos ejemplo de moralidad y de justicia en casos análogos y una prueba de la importancia que dan á esas cualidades las autoridades más altas, tiende en grado superlativo á elevar los sentimientos morales de la comunidad, bajo la doble relacion de la fuerza y del discernimiento. Un sistema de levantar los impuestos que no ponga obstáculo al trabajo de los ciudadanos ni cohiba innecesariamente su libertad, procura no sólo la conservacion, sino el aumento de la riqueza pública y alienta el ejercicio más activo de las facultades individuales: *y vice-versa*. Todos los errores que en materia de hacienda dificultan el mejoramiento del pueblo bajo el concepto de la riqueza y de la moral, tienden por lo mismo, si son verdaderamente graves, á empobrecer y desmoralizar positivamente al pueblo. En suma, puede decirse de una manera general, que cuando las palabras orden ó permanencia se toman en su sentido más amplio, cuando significan la estabilidad de las ventajas existentes, las condiciones del progreso son las mismas que las del orden en su grado más elevado; y las del orden, simplemente las del progreso en menor medida. En apoyo del principio de que

el orden difiere esencialmente del progreso, y de que la conservacion del bien existente y la adquisicion de uno nuevo son cosas bastante distintas para suministrar la base de una clasificacion racional, vá á recordársenos tal vez que el progreso puede producirse á espensas del orden; que mientras adquirimos ó tratamos de adquirir un bien de determinada especie, perdemos tal vez terreno con relacion á otros bienes; que, por ejemplo, la riqueza estará acaso en progreso, mientras la virtud decae. Pero admitido esto, resulta, no que el progreso y la permanencia pertenezcan á dos géneros de ideas totalmente diversas, sino que la riqueza y la virtud son cosas diferentes. El progreso es la permanencia y algo más. El progreso en una cosa no implica la permanencia en todas las demás. Todo progreso sobre un punto dado comprende la permanencia en ese mismo punto: siempre que se sacrifica la permanencia á una especie determinada de progreso, se le sacrifica tambien otro progreso; y si el sacrificio no vale la pena de ser hecho, no tan sólo se descuida el interés de la permanencia, sino que se abusa del general del progreso.

Si para dar un principio de precision científica á la nocion de un buen gobierno es for-

zoso servirse de esas ideas, presentadas con poco tino, como antitéticas, sería más filosóficamente correcto escluir de la definición la palabra *orden* y decir que el mejor gobierno es el que tiene mayor tendencia al progreso. Porque el progreso comprende al orden, pero el orden no comprende al progreso. El progreso es un grado más elevado de lo mismo que el orden es un grado inferior. El orden, en cualquier otro sentido, representa únicamente parte de las cualidades pedidas á un buen gobierno, más no es su tipo ni su esencia. Sería preferible colocar el orden entre las condiciones del progreso; porque si queremos aumentar nuestra suma de bienes, lo primero es conservar cuidadosamente el que ya poseemos. Si deseamos adquirir mayor cantidad de riquezas, será preciso ante todo no disipar los capitales existentes. Considerado de este modo, el orden no es una cosa extraña que tenga que conciliarse con el progreso, sino parte y medio del mismo progreso. Si lo ganado sobre un punto se compra á precio de una pérdida más que equivalente sobre ese punto ó sobre otro, no hay progreso. La aptitud para el progreso así entendido encierra todo el mérito de un gobierno.

Pero esa definición del criterio de un buen

gobierno, aunque, metafísicamente hablando, puede sostenerse, no basta, porque si bien contiene toda la verdad, no presenta al espíritu más que una parte. La idea que sugiere la palabra progreso es una idea de adelantamiento, mientras que en el sentido que aquí la empleamos expresa eso y á la vez obstáculo al retroceso. Las mismas causas sociales, las mismas creencias, los mismos sentimientos y las mismas prácticas, son tan indispensables para que la sociedad no retroceda como para que avance. No dejaría de ser la vida una lucha incansante contra las causas de decadencia porque no hubiese ningún mejoramiento que esperar. La política, tal como la concebían los antiguos, consistía únicamente en esto: «los hombres y sus cosas tienen tendencia á degenerar; sin embargo, es posible neutralizar esa tendencia durante un tiempo indefinido, por medio de sabias instituciones diestramente administradas.» Aunque no participemos ahora de esa opinion, aunque la mayor parte de los hombres profesen la doctrina contraria y crean que, en suma, las cosas tienden al progreso, no debemos olvidar que las locuras, los vicios, la negligencia, la mala voluntad de los hombres constituyen una fuerza que sin cesar impele al mal y al error los

asuntos humanos, y que el solo contrapeso de esa fuerza, lo único que le impide arrastrarlo todo consigo, es que exista una clase de hombres, cuyos esfuerzos propendan, en unos constantemente, en otros de tiempo en tiempo, á un fin útil y elevado. Suponer que el único valor de esos esfuerzos se reduce á la d6sis de mejoramiento actual que operan y que si cesasen resultaria simplemente la persistencia del estado presente, es tener idea muy incompleta de su importancia. La disminucion m6s insignificante en dichos esfuerzos, no s6lo detendria el progreso, sino que arrastraria todas las cosas por la pendiente de la decadencia, la cual una vez iniciada, avanzaria con rapidez, siempre creciente, siendo á cada momento m6s dif6cil de remediar, hasta precipitarnos en ese estado, frecuentemente descrito por la historia y en que hoy se arrastra todavia porcion considerable de la humanidad, estado en que un poder sobrehumano parece casi el 6nico capaz de cambiar el curso de las cosas y colocarlo de nuevo en las v6as del progreso.

Por todas estas razones la voz progreso es tan impropia como los t6rminos de 6rden y permanencia para constituir la base de una clasificacion de las cualidades necesarias á una

forma de gobierno. La ant6tesis fundamental que se expresa por esas palabras no descansa tanto en las cosas mismas como en los tipos de car6cter humano á que corresponde. Sabemos que hay esp6ritus en los cuales predomina la prudencia, al paso que en otros es la osad6a la cualidad culminante. Para aquellos el cuidado y conservacion de lo que ya poseen es un sentimiento superior á la inclinacion á nuevos goces y adquisiciones; los otros propenden al extremo contrario, mostr6ndose m6s sol6citos por el bien futuro que cuidadosos del presente. En 6mbos casos el camino es el mismo, pero los hombres se hallan expuestos á separarse de 6l en direccion opuesta. Esta consideracion es muy importante cuando se trata de componer el personal de un cuerpo pol6tico. Deben encontrarse en 6l las dos clases de car6cteres, á fin de que sus tendencias se moderen mutuamente en lo que cada una tiene de exclusiva. No se necesita tomar ninguna precaucion expresa para conseguir este objeto: basta con no suscitarle ningun obst6culo. La mezcla natural y espont6nea de la vejez y la juventud de aquellos, cuya reputacion y riqueza est6n formadas, y de los que a6n tienen que procurarse una y otra, bastar6 generalmente para alcanzar ese



fin, á condicion de que el equilibrio no sea perturbado por ninguna reglamentacion artificial.

Puesto que la distincion que sirve comunemente para clasificar las necesidades de la sociedad no reúne las cualidades requeridas, necesitamos averiguar qué otra distincion existe más apropiada al objeto propuesto. Paréceme que esa distincion se halla indicada por las siguientes consideraciones.

Si analizamos los principios y condiciones de un buen gobierno en todos los sentidos de la palabra, desde el más humilde al más elevado, vemos en primera línea las cualidades de los seres humanos que componen la sociedad en que el gobierno funciona. Podemos observar como primer ejemplo la administracion de justicia, con tanto mayor motivo, cuanto que no hay rama alguna de los negocios públicos donde el simple mecanismo, las reglas y las combinaciones que dirigen los detalles de la operacion, sean de tan vital interés. Sin embargo, lo más importante depende de las cualidades de los agentes humanos empleados. ¿Para qué sirve, en materia de justicia criminal, que sean las formalidades una garantía si la condicion moral del pueblo es tal que los testigos mienten

en su mayor parte y los jueces y demás magistrados se dejan corromper? Del mismo modo, ¿cómo pueden procurar las instituciones una buena administracion municipal, allí donde se considera este asunto con tal indiferencia, que los hombres capaces de administrar con honradez y tino, rehusan hacerlo, abandonando este cuidado á los que cargan con él por tener un interés en ello? y para qué sirve el sistema representativo más francamente popular si los electores no se cuidan de elegir el mejor candidato al Parlamento, sino nombran al que gaste mayor suma en la eleccion? ¿Cómo ha de trabajar una Asamblea representativa por el bien público, cuando sus miembros pueden ser comprados, ó la irritabilidad de su temperamento, que no modera, ni la disciplina pública, ni el imperio sobre sí mismos, es tan grande que los torna incapaces de una deliberacion tranquila y les impulsa á vías de hecho en la misma cámara ó posteriormente á duelos? ¿Cómo ha de ser dirigido de un modo tolerable el gobierno (ó cualquiera otra empresa) en un pueblo tan envidioso que cuando alguno parezca á punto de obtener cualquier ventaja, los que debieran ayudarle, se entienden tácitamente para que fracase su proyecto?