

Donde quiera que la disposicion genera del pueblo sea tal que cada individuo atiendal únicamente á sus intereses personales y no se cuide ó abandone los generales, es imposible un buen gobierno. No hay necesidad de *ilustracion* para probar que la falta de inteligencia es un obstáculo á la marcha de un buen gobierno. El gobierno consiste en actos ejecutados por séres humanos: ahora bien, si los agentes ó los electores de los agentes, ó aquellos ante quienes los agentes son responsables, ó el público, cuya opinion deberia influir y pesar sobre todos, son simplemente masas de ignorancia, de estupidez, llenas de prejuicios y errores, todas las operaciones del gobierno serán mal dirigidas; miéntras que á medida que los hombres se eleven sobre este nivel, el gobierno se elevará á su vez hácia ese grado de excelencia posible de conseguir, aunque en ninguna parte se haya alcanzado todavia, en que los funcionarios del Gobierno, dotados todos ellos de virtud é inteligencia, respiren la atmósfera superior de una opinion pública virtuosa é ilustrada.

Así, pues, siendo el primer elemento de buen gobierno la virtud y la inteligencia de las personas que componen la comunidad, el

mayor mérito que puede poseer un gobierno es el de desenvolver esas cualidades en el pueblo. Tratándose de instituciones políticas, la primera cuestion es saber hasta qué punto tiende á desarrollar cada una de ellas en los miembros de la comunidad, las diferentes cualidades morales ó intelectuales, ó mejor (segun la clasificacion más completa de Bentham) morales, intelectuales y activas. El Gobierno que mejor llene esa condicion, es aparentemente el mejor bajos todos conceptos, puesto que de la proporcion en que dichas cualidades existan en el pueblo, depende absolutamente el bien que puede realizar en sus operaciones prácticas.

Adoptaremos, por lo tanto, como criterio para apreciar lo que vale un gobierno la *medida* en que tienda á aumentar la dosis de buenas cualidades de los gobernados colectiva é individualmente, porque sin hablar del bienestar de los últimos, que es el objeto principal de aquél, las buenas cualidades de los ciudadanos proporcionan la fuerza motriz que impulsa la máquina. Queda ahora como otro elemento constitutivo del mérito de un gobierno, la indole del mismo mecanismo; es decir, cómo se combina ese mecanismo para sacar

partido de las buenas cualidades que existen y servirse de ellas útilmente. Consideremos aún la administracion de justicia como ejemplo y como *ilustracion*. Dado el sistema judicial, el mérito de la administracion de justicia está en razon compuesta del valor moral de los jueces y del peso de la opinion pública que influye sobre ellos y puede residenciarlos. Pero toda la diferencia entre un buen y un mal sistema judicial descansa en las combinaciones adoptadas para que todo el valor moral é intelectual que haya en la comunidad, pese sobre la administracion de justicia, á fin de que sea debidamente eficaz en sus resultados.

El método seguido para elegir jueces que posean la *mediana* más alta de virtud y de inteligencia, las buenas formas de procedimientos, la publicidad que permite exponer y criticar todos los abusos, la libertad de discusion y de censura por medio de la prensa, el modo de recojer las pruebas para que brille la verdad, el acceso más fácil cerca de los tribunales, los medios adoptados á fin de descubrir los crímenes y detener á los malhechores, todo esto, no es el poder, sino el mecanismo que pone al poder en contacto con el obstáculo; y si el mecanismo por sí mismo carece de accion, sin él

el poder, por grande que se le suponga, queda desarmado y es inútil.

Esta distincion es aplicable lo mismo á lo *ejecutivo* que á lo *judicial*. El mecanismo es bueno cuando las cualidades exigidas á los funcionarios se someten á pruebas suficientes, cuando el trabajo se reparte oportunamente entre los que deben ejecutarlo, cuando se ejecuta con método y acierto, llevando nota correcta é inteligible de lo que se ha hecho y cómo se ha hecho, cuando cada individuo sabe de lo que es responsable y los demás lo saben igualmente, cuando, por último, se han adoptado las precauciones más atinadas contra la negligencia, el favoritismo ó la malversacion.

Pero los frenos políticos no obrarán por sí mismos como la brida no dirigirá al corcel sin un caballero. Si los funcionarios que deben reprimir el mal están tan corrompidos y son tan negligente como aquellos que debieran reprimir; y si el público, principal resorte del mecanismo, es demasiado ignorante ó pasivo ó descuidado y ligero para desempeñar su mision, se obtendrá poco provecho del mejor aparato administrativo. Sin embargo, siempre es preferible un buen aparato á uno malo. Con uno bueno, la fuerza motriz ó represora ya

existente dará los mejores frutos, y sin él no habrá bastante con ninguna dosis de dicha fuerza. Por ejemplo, la publicidad no es obstáculo al mal ni estímulo al bien, cuando el público no se fija en lo que ocurre, pero sin publicidad, ¿cómo se podía impedir ó alentar lo que no sería permitido ver? El ideal de una constitucion perfecta para una funcion pública, estriba en que el interés del funcionario coincida con su deber. No se logrará esto simplemente con un sistema, pero se logrará mucho menos sin un sistema hábilmente preparado al efecto. Lo que hemos dicho de los detalles de la administracion del Gobierno, puede decirse con mayor evidencia todavia de la constitucion general. Todo buen Gobierno es la organizacion de las buenas cualidades existentes en la comunidad para la direccion de sus asuntos. La constitucion representativa es el modo de que la inteligencia y honradez, difundidas en la sociedad, así como el entendimiento y la virtud de los hombres superiores, pesen más directamente sobre el Gobierno; es la manera de darles más influencia que la que tendrían en otro cualquier sistema. A decir verdad, lo que de esta influencia exista en todo Gobierno, cualquiera que sea su organizacion,

es la fuente de todo el bien que en él hay y el obstáculo al mal de que carece. Cuanto mayor sea la suma de buenas cualidades que las instituciones de un país logren organizar y mas excelente su organizacion, tanto mejor será el Gobierno.

Hémos ya llegados á un punto de vista, desde el cual se apercibe el doble mérito de que es susceptible todo conjunto de instituciones políticas. Depende el uno de la manera cómo las instituciones favorecen el progreso de la comunidad, en inteligencia, en virtud, en actividad y en poder práctico: consiste el otro en la perfeccion con que las instituciones organizan el valor moral, intelectual y activo que ya existe, para darle la mayor intervencion posible en los asuntos públicos. Debe juzgarse al Gobierno por su accion sobre las cosas, por lo que hace de los ciudadanos y por lo que hace con ellos, por su tendencia á mejorar ó nó á los hombres y por el mérito ó defectos de las obras que ejecuta para ellos ó con ellos.

El Gobierno es á la vez una gran influencia que obra sobre el espíritu humano y un conjunto de combinaciones dispuestas para el manejo de los asuntos públicos. En el primer caso, su accion benéfica es eminentemente in-

directa, aunque no ménos vital, miétras que sus efectos perniciosos pueden ser directos. La diferencia entre estas dos funciones del Gobierno, no es como la del órden y el progreso, de grado, sino de género. No debemos suponer, sin embargo, que no haya entre ellas estrechas relaciones. Las instituciones que mejor aseguren la direccion de los asuntos públicos, dado el estado de las luces, tenderá inevitablemente al mejoramiento de este estado. El pueblo que tuviera las leyes más justas, la judicatura más honrada y activa, la administracion más ilustrada, el sistema rentístico más equitativo y ménos oneroso posible en el grado de progreso que hubiera alcanzado, ese pueblo estaria en camino de conseguir rápidamente un progreso superior, y las instituciones públicas no podrian contribuir con mayor eficacia al mejoramiento del pueblo que ocupándose en lo que constituye su mision más directa. Si, por el contrario, el mecanismo está mal construido, y no llena las condiciones necesarias, los efectos se dejarán sentir de mil maneras, rebajando la moralidad, enervando la inteligencia y la actividad del pueblo. Pero la distincion es real á pesar de todo, porque la circunstancia de un mecanismo bueno ó malo es tan

solo uno de los medios, con cuyo concurso las instituciones políticas mejoran ó nó el espíritu humano; las causas y modos de esa influencia, benéfica ó perjudicial de los Gobiernos, es objeto de estudio distinto y mucho más estenso.

Entre las dos séries de operaciones por medio de las cuales la forma de Gobierno ó un conjunto de instituciones políticas se relaciona con el bienestar de la comunidad, á saber, por su obra como agente de educacion nacional y sus mecanismo para dirigir los asuntos colectivos, es evidente que la segunda varia mucho ménos que la primera, segun los diversos paises y los diferentes grados de civilizacion. El mejor modo de realizar la mision práctica del Gobierno en un país libre es tambien el mejor bajo un monarca absoluto, aunque es ménos probable que el último lo emplee. Por ejemplo, las leyes que rigen la propiedad, los principios de procedimientos y pruebas judiciales, el sistema de impuestos y administracion de la Hacienda, no hay necesidad absoluta de que sean distintos bajo diferentes formas de gobierno. Cada una de esas materias tienen principios y reglas que les son propios y objeto de estudio separado. La jurisprudencia general, la legislacion civil y penal,

la economía rentística y comercial, son en sí mismas ciencias, ó más bien miembros distintos de la ciencia (ó arte) tan vasto del gobierno y las doctrinas más luminosas sobre todas esas materias serian en general igualmente útiles bajo todos los Gobiernos, si todos fueran capaces de comprenderlas y conformarse á ellas, lo que es poco probable. Cierto es que esas doctrinas no son aplicables sin algunas modificaciones á todos los estados de la sociedad y del espíritu humano: sin embargo, en su mayor parte solo exigen modificaciones de detalle, á fin de adaptarse á todo estado de sociedad, adelantado lo bastante para tener Gobiernos capaces de comprenderlas. El gobierno, al cual no convinieren de ningun modo, seria tan malo en sí mismo ó tan opuesto al sentimiento público, que no podria sostenerse por medios honrados. No sucede lo mismo con esa porcion de intereses comunes que se refieren á la mejor ó peor educacion del pueblo. Consideradas como instrumentos de esta educacion, las instituciones deben de ser radicalmente distintas, segun el grado de progreso que cada pueblo haya alcanzado. El reconocimiento de esta verdad, puesta en claro más por la práctica que por la teoría, debe mirarse

como el gran rasgo de superioridad de las doctrinas políticas de este siglo sobre las del precedente: acostumbrábase entónces á reclamar para Francia ó Inglaterra la democrácia representativa con argumentos que hubieran probado del mismo modo que aquel era el único gobierno propio para los Beduinos ó los Malayos. El estado de las diferentes comunidades, en materia de cultura y desenvolvimiento, desciende á veces hasta una condicion muy poco superior á la de los bestias mas inteligentes. Al mismo tiempo, el movimiento de ascension es distinto, y la posibilidad de mejoramiento mayor ó menor, segun los casos. Los pueblos no pueden pasar de un grado de cultura á otro superior, sino por un concurso de influencias, siendo la principal de todas la del Gobierno á que se encuentran sometidos. En cualquier grado imaginable de progreso, la naturaleza y la suma de autoridad egercida por el Gobierno, la distribucion del poder y las condiciones de mando y obediencia, son siempre los móviles más importantes de todos, á escepcion de las creencias religiosas, que hacen de los hombres lo que son y los capacitan para todo lo que pueden ser. Un gobierno que se adapte mal al grado de civilizacion de que goza un

pueblo dado, puede entorpecer su progreso. Y el mérito indispensable de un Gobierno, aquél, merced al cual puede dispensársele casi todos los demás, es que se preste, ó al ménos no se oponga, á que el pueblo franquee el paso que le separa de un progreso superior.

Así, (empleando un ejemplo de que ya me he servido) un pueblo en estado de independencia salvaje, en el cual cada hombre viviera únicamente para sí, exento en la mayor parte de los casos de coacion exterior, seria incapaz en la práctica de progreso alguno, hasta tanto que hubiera aprendido á obedecer. Para llegar á este punto seria menester que la Constitucion del Gobierno fuera casi despótica ó despótica del todo. Una Constitucion popular en un grado cualquiera, que habria de depender del abandono voluntario hecho por los miembros de la comunidad, de su libertad individual de accion, no podria imponer el primer principio necesario á los pueblos en esa fase de su vida. Por consecuencia, la civilizacion en este estado, cuando no el resultado del contacto con naciones ya civilizadas, es casi siempre la obra de un monarca absoluto, que debe su poder á la religion ó á su audácia, y frecuentemente á la conquista.

Del mismo modo, las razas no civilizadas, y en especialidad las más bravas y enérgicas, repugnan un trabajo continuo y monótono. Sin embargo, no hay civilizacion verdadera sin esa condicion. Cuando falta no puede formarse el espíritu en los hábitos indispensables para la vida civilizada ni prepararse el mundo material á recibirla.

Se necesita un raro concurso de circunstancias y con frecuencia un lapso de tiempo considerable para reconciliar con el trabajo al pueblo que se encuentra en las circunstancias espuestas, á menos que se emplee la fuerza. Por esta razon, la misma esclavitud, dando origen á la vida industrial, é imponiéndola como la ocupacion exclusiva de la mayor parte, puede apresurar el paso á una libertad superior á la de batirse y saquear. Inútil es advertir que esta excusa de la esclvitud no es aplicable sino á una sociedad muy atrasada. Tiene tantos otros medios un pueblo ilustrado de inculcar la civilizacion á aquellos sobre los cuales ejerza influencia, repugna la esclavitud en todos sus detalles tan poderosamente al Gobierno de derecho, base de la vida moderna, y es fuente de corrupcion tan considerable para las clases superiores, cuando estas se hallan civilizadas, que

adoptarla en cualesquiera condiciones que fuese, implicaria para la sociedad moderna la recaída en algo peor que la barbarie.

Sin embargo, casi todos los pueblos hoy civilizados han sido en cierta época de su historia una mayoría de esclavos. Para salir un pueblo de esta condicion necesita un Gobierno muy distinto del que conviene á una raza salvaje. Si un pueblo es naturalmente enérgico, y sobre todo, si encierra en su seno una clase industriosa que no sea ni esclava, ni propietaria de esclavos (como sucedia en Grécia) le basta para asegurar su progreso llegar á ser libre; una vez emancipado, es frecuentemente capaz, como los libertos romanos, de ejercer en el acto todos los derechos de ciudadano.

Pero no es esta la condicion general de la esclavitud, sino más bien un signo cada vez ménos usual de la misma. Un esclavo, propiamente dicho, es un ser que no ha aprendido á servirse de sí mismo. Sin duda alguna se encuentra en mejor situacion que el salvaje: conoce ya el primer principio de la sociedad política, sabe obedecer: mas obedece únicamente las órdenes directas, porque tal es el rasgo característico de los nacidos esclavos, ser incapaces de conformar su conducta á una regla ó á

una ley. No hacen sino lo que se les ordena. Si el hombre á quien temen está cerca de ellos amenazando castigarles, obedecen; pero abandonan su ocupacion tan pronto como les vuelve la espalda.

El despotismo que podria domar una tribu de salvajes, hará irremediable la incapacidad de los esclavos. Sin embargo, no seria posible que éstos dirigieran un Gobierno colocado bajo su iniciativa. Su mejoramiento no ha de proceder de ellos mismos, sino del exterior. El único modo como llegarán al progreso, será pasando del gobierno arbitrario al de derecho. Tienen que acostumbrarse al imperio sobre sí mismos; y esto en suma, no es más que la capacidad de obrar segun instrucciones generales. No necesitan un Gobierno que use de la fuerza, pero sí que los guie, á pesar de que, siendo tal su estado que no obedecerán sino á los que consideren en posesion de la fuerza, el gobierno preferible para ellos será el que posea aquella, aunque la emplee rara vez. Un pueblo de esclavos necesita un despotismo paternal ó una aristocrácia á la manera del socialismo sansimoniano, un poder que presida todas las operaciones de la sociedad, de modo que todos sientan la presencia de una fuerza

capaz de obligarles al cumplimiento de las leyes; pero que vista la imposibilidad de descender á regular todos los detalles de la vida y del trabajo, fuerce é impulse incesantemente á los individuos á hacer muchas cosas por sí mismos. Ese gobierno que podría llamarse el gobierno de los *andadores*, parece ser el único apto para ayudar á un pueblo de esclavos á franquear lo más rápidamente posible el primer paso en el camino del progreso social. Tal parece haber sido el tipo del gobierno de los Incas en el Perú, y tal fué el de los Jesuitas en el Paraguay. No creo preciso observar que los *andadores* solo son admisibles como medio de habituarse gradualmente al pueblo á marchar por sí solo. Sería supérfluo llevar más léjos esta *ilustracion*. Averiguar qué especie de gobierno conviene á cada uno de los estados conocidos de sociedad, seria escribir un tratado, no sobre el Gobierno representativo, sino sobre la ciencia política en general. Siendo nuestro proyecto más limitado, solo tomaremos á la filosofía política sus principios generales. Para determinar la forma de gobierno más apropiable á un pueblo dado, es preciso discernir entre los vicios y lagunas de éste, los que constituyen un obstáculo inmediato al progreso, los que

le cierran el camino, por decirlo así. El mejor Gobierno para ese pueblo, será el que tienda en mayor escala á facilitarle las condiciones, sin las cuales no puede avanzar ó avanzaria simplemente de una manera vacilante é incompleta. No debemos olvidar, sin embargo, una reserva importante, siempre que se habla de mejoramiento y de progreso; y es que buscando el bien que se estima necesario, ha de lastimarse lo ménos posible el ya poseído.

Debe enseñarse la obediencia á un pueblo de salvajes, pero no de modo que se haga de él un pueblo de esclavos. Y (para dar á la observacion carácter de generalidad) la forma de gobierno que con mayor facilidad logre que un pueblo dé los primeros pasos en la via del progreso, será muy mala para él si procede de suerte que impida todo adelantamiento ulterior. Es este un caso que se encuentra frecuentemente en la historia y constituye uno de los hechos más lamentables que la misma registra. La hierarquía egipcia, el depotismo paternal de la China, fueron instrumentos muy aptos para elevar á esas naciones al grado de civilizacion que alcanzaron. Pero despues, dichos pueblos han permanecido estacionarios, faltos de libertad intelectual é individual, dos

condiciones de progreso que sus instituciones no le permitian adquirir; y como su organismo político y social no cedió su puesto á otro, se hizo imposible todo mejoramiento ulterior.

Ved en cambio el ejemplo que nos ofrece otro pueblo de Oriente, un pequeño pueblo que vivió inmediato á ellos, el pueblo Judío. También tuvo éste su monarquía absoluta, su hierarquía: el origen de sus instituciones era evidentemente sacerdotal, como en la India y la China y cumplieron en él la misma misión que en las demás razas orientales, la de someterle al trabajo y al orden y darle una vida nacional. Pero ni los reyes, ni los sacerdotes dispusieron nunca en Judea de un poder exclusivo sobre el carácter nacional. Su religión, que era tal que las personas de génio y piedad esclarecida eran consideradas y se reputaban á sí mismas inspiradas del cielo, suscitó una institución, no organizada, de precio inestimable: la orden (si puede llamarse así) de los Profetas. Bajo la protección, no infalible siempre, de su carácter sagrado, los profetas eran un poder en la nación, frecuentemente superior al de los Reyes y Sacerdotes, manteniendo en aquel apartado y reducido rincón de la

tierra, ese antagonismo de influencias, única garantía real de un progreso continuo. La religión no era allí lo que ha sido en otras partes, la consagración de todo lo establecido al principio, y un obstáculo á cualquier mejoramiento ulterior. La observación de un judío distinguido (Mr. Salvador) de que los profetas eran en la Iglesia y el Estado el equivalente de la libertad moderna de la prensa, dá idea justa, pero incompleta, de la misión desempeñada en la historia nacional y universal, por ese gran elemento de la vida judía, gracias al cual, abierta siempre la fuente de la inspiración, los hombres dotados en grado más eminente de génio y de sentido moral, podían, no sólo denunciar, reprobando con la autoridad directa de Dios, todo lo que les parecía digno de semejante anatema, sino dar á la religión nacional interpretaciones cada vez más profundas y elevadas, que pasaban á formar parte integrante de la misma. Así, quien pueda desprenderse del hábito de leer la Biblia como si fuera un solo libro (hábito arraigado igualmente entre los cristianos y los incrédulos hasta los últimos tiempos) verá con admiración la enorme distancia que hay entre la religión y la moral del Pentatéuco, y aún de los libros históricos (obra

evidente de los conservadores judíos del orden sacerdotal) y la moral y la religion de los profetas, distancia tan grande como la que existe entre estos últimos y los Evangelios.

No sería fácil imaginar condiciones más favorables al progreso: así los judíos en vez de permanecer estacionarios como los demás pueblos asiáticos, fueron, despues de los griegos, la nacion más progresiva de la antigüedad, y con ellos el punto de partida y la gran influencia motriz de la cultura moderna.

No es posible tratar de la manera como las diversas formas de gobierno se adaptan á los diferentes estados de sociedad, si nó se tiene en cuenta, no solo los primeros pasos, sino los sucesivos que la sociedad deba dar, de los cuales, unos pueden preverse, y otros, cuyo número es infinitamente mayor, desafían por el pronto toda prevision. Síguese de aquí que para juzgar del mérito de las formas de gobierno, debe buscarse el ideal de la mejor en sí, es decir, de la que tienda más á favorecer el progreso en todos los órdenes y grados, supuestas siempre en el país las condiciones requeridas para dar impulso á esas tendencias bienhechoras. Hecho esto, debemos considerar cuáles son las circunstancias intelectuales indispendtables para

que el gobierno puede obrar segun sus tendencias, y por consecuencia, los diversos defectos que incapacitarían á un pueblo para recoger sus frutos. De este modo sería posible construir un teorema de las condiciones en que una forma de gobierno puede ser sábiamente introducida, y juzgar también cuáles serían en ciertos países las formas inferiores más propias para hacerles atravesar el espacio intermedio que deben recorrer antes de hallarse en aptitud de recibir la mejor.

Es evidente que no tenemos que ocuparnos aquí en esta segunda cuestion, pero la primera constituye parte esencial de nuestro objeto, pudiendo enunciar desde ahora sin temeridad una proposicion, cuya prueba é *ilustraciones* se presentarán en las páginas siguientes: á saber, que el ideal de la mejor forma de gobierno se encontrará en alguna de las variedades del sistema representativo.