

LECCION XXII

Continuacion de la misma materia de la leccion anterior.

Habiendo demostrado la justicia y conveniencia de garantir como un derecho absoluto la libertad religiosa, nada diré aquí sobre esas absurdas disposiciones que dan ingerencia, sea al gobierno general, sea á los seccionales, en admitir ó no en el Estado órdenes religiosas, celebrar concordatos con el Papa, y ejercer el patronato de alguna religion. Me refiero en un todo á lo que he dicho sobre esto en la leccion sobre la libertad religiosa.

En cuanto á permitir el tránsito de tropas extranjeras por el territorio nacional, creo que si se limitase el poder que para esto se da al gobierno, á consentir que por el territorio del Estado pasen tropas extranjeras en caso que estas fuesen enviadas para otro punto del pais que las envia, como sucede con las que el gobierno de los Estados Unidos envia á California por el Estado de Panamá, perteneciente á la confederacion colombiana, no hay ningun inconveniente en concederlo al gobierno general. Es un medio de facilitar al gobierno del pais el ejercer actos de cortesia internacional que pueden ser muy útiles á una nacion amiga.

Pero no pienso de la misma manera cuando las tropas extranjeras son destinadas á hacer la guerra á otra nacion. Entonces, el permiso para el tránsito de las tropas por territorio de una nacion que no está en guerra, implica un acto de cooperacion á esa guerra, una verdadera alianza, una infraccion de los principios de neutralidad. Tal poder no debe, en mi concepto, tenerlo un gobierno sino cuando el pais se halle tambien en guerra, y el permiso se haya de conceder á un aliado. Dar á un gobierno la facultad de concederlo en otros casos, es extender sus poderes á la infraccion del derecho internacional.

Respecto de la intervencion del gobierno general en la instruccion pública, y en las mejoras materiales, siendo ella concurrente con la de los gobiernos locales, y extendiéndose solo á la proteccion que ellas pueden necesitar para su desarrollo y mejora, no hallo objecion racional que hacerle.

La instruccion pública se desenvuelve y mejora mas bajo el régimen del *self government*, que bajo el régimen autoritario; quiero decir, bajo el impulso que le den los profesores competentes que se encarguen de ella, y no bajo la direccion del gobierno. Los profesores deben tener completa libertad para enseñar las doctrinas que crean mas racionales, no las que el gobierno les prescriba. La intervencion de este debe limitarse á proporcionar á los establecimientos que costee la nacion los auxilios pecuniarios que se apropien para fomentarlos; á que los profesores cumplan con el deber de dar sus lecciones, pero sin mezclarse en ningun caso en designarles textos para ellas. Dar al gobierno la facultad de dictar á los profesores lo que deben enseñar, es pervertir la instruccion, convertirla en instrumento para favorecer los ensanches de poder á que puedan aspirar los que ejercen la autoridad. La enseñanza libre está bajo la inspeccion de la opinion pública, que es la única que puede ser saludable para que contribuya á fecundar la libertad, y á formar ciudadanos aptos para hacer funcionar las instituciones libres. La enseñanza libre es la sávia que puede nuir el árbol de la libertad, y hacerle producir ópimos frutos; la enseñanza autoritaria es como el viento agostador del desierto africano, que lo seca y esteriliza. Al dar, pues, al gobierno intervencion en la instruccion pública, es necesario ser muy cauto, y expresar, de un modo muy terminante, que ella nunca pueda extenderse á determinar las doctrinas que los profesores han de enseñar, ó designarles textos para ello. Que el gobierno determine las materias que hayan de enseñarse en los establecimientos que costee la nacion, y cuide de que se enseñen; pero que no se mezcle en las doctrinas que sobre esas materias se enseñen¹.

¹ Los que deseen ilustrarse sobre las ventajas de la enseñanza libre, pueden leer los excelentes estudios sobre las universidades alemanas y americanas,

Mucho se ha discutido, en los Estados Unidos, la cuestion sobre la conveniencia de que el gobierno general intervenga en promover mejoras materiales en el interior del pais, ó ejecutarlas por cuenta de la nacion. La Constitucion no le da expresamente tal facultad; pero se ha considerado como una consecuencia necesaria de los demas poderes delegados en cuanto las mejoras que se intente hacer sean indispensables para que ellos sean eficientes. « El Congreso, dice Story, no puede empeñarse en tales empresas, á menos que caigan dentro de la esfera de los poderes enumerados. » Por esto puede hacer caminos para los correos, mejorar la navegacion de los rios y los fondeaderos de los puertos. Por esto ha podido hacer abrir varios caminos, y subvencionar últimamente el gran ferro-carril que ha puesto en comunicacion á California con los Estados del Este del continente.

La competencia del gobierno para promover esa especie de mejoras, ó emprenderlas por sí, es reconocida generalmente en los Estados Unidos, en casos como los citados. Pero lo que no ha obtenido la misma aquiescencia es la permanencia de las obras bajo la jurisdiccion de las autoridades federales. El presidente Monroe, en un mensaje célebre, que pasó en 1822 al Congreso sobre mejoras internas, cuya lectura recomendamos á todos los que deseen instruirse á fondo en esta interesante materia, parece haber fijado los principios que en el ejercicio de este poder deben seguirse. El presidente Monroe establece en su mensaje que el gobierno general puede ejecutar por sí tales mejoras; pero que las tierras, ó cualesquiera inmuebles que se necesiten par llevarlas al cabo, deben comprarse ó expropiarse segun las leyes del respectivo Estado en que se realicen, y las obras, una vez concluidas, quedan bajo la accion de las leyes y la jurisdiccion del mismo Estado. La intervencion del gobierno nacional se limita, pues, á ejecutar los trabajos, emplear las personas que administran las obras, y percibir sus productos; pero siempre que se necesite hacer algo para la proteccion de dichas

y sobre la instruccion primaria, que se han publicado en varios números de la *Revue des Deux Mondes*, en los cuales están demostrados los bienes que tal sistema produce.

obras, como castigar á los que hagan daños en ellas, ó entablar acciones civiles por indemnizaciones de perjuicios ú otros motivos, debe hacerse todo segun las leyes del respectivo Estado. En el mensaje se demuestra de una manera, á mi modo de ver incontestable, la necesidad de proceder segun estos principios, y á él referimos á los que deseen esclarecer completamente esta cuestion¹.

Los Estados, sin embargo, han estado en general poco dispuestos á pedir la cooperacion del gobierno general para la ejecucion de mejoras materiales en el interior de ellos. Cuando se proyectó el canal que puso en comunicacion á Nueva York con el lago Erie — obra que emprendió y llevó á efecto el célebre gobernador de Witt Clinton — se trató de ocurrir al gobierno de la Union para que favoreciese la empresa, y cooperase á construirlo, porque se temia que el Estado no pudiese encontrar medios suficientes para ello. Suscitóse con tal motivo la cuestion no solo sobre si, segun la Constitucion de los Estados Unidos, podia el gobierno general intervenir en la construccion de esa obra, sino tambien sobre la conveniencia de la facultad para ello. Se creia peligroso para el Estado que el gobierno federal tuviese tal ingerencia en los negocios internos de él, porque ella podria contribuir á favorecer cualesquiera designios que se tuviesen de anular su autonomia, é inmiscuirse en su administracion interna. De Witt Clinton, acometiendo la obra con los recursos del Estado, puso término por entonces á la discusion. Pero el Estado de Nueva York ha sido siempre celoso de conservar su jurisdiccion sobre cualesquiera obras que en su territorio construya el gobierno general, como puede verse en los diferentes actos de cesion de territorio que ha hecho para construir obras nacionales, en los cuales reserva siempre su jurisdiccion sobre ellas, para todos los efectos de las leyes civiles y penales².

¹ El mensaje del presidente Monroe se halla en la coleccion de mensajes de los presidentes de los Estados Unidos, y los que no puedan leerlo en inglés, hallarán una traduccion de él hecha por mí al español, en la coleccion de documentos publicada por el gobierno de Buenos Aires, sobre la cuestion del puerto en 1869.

² *Revised statutes of New York*, tomo 1, págs. 116, 119, 120 y 124, edicion de 1859.

En la República argentina la facultad del gobierno general para la ejecución de mejoras internas es expresa, y concurrentemente con él la tienen las provincias, según el artículo 107 de la Constitución. Pero la de Buenos Aires ha sostenido, en la cuestión pendiente sobre la construcción de un puerto, la misma doctrina establecida por el presidente Monroe, en su mensaje especial al Congreso de los Estados Unidos, en 1822, sobre mejoras internas, y nos parece que el gobierno provincial tiene razón para pretender que se sigan los mismos principios. Que sea deductivamente que el gobierno tiene poder para ejecutar mejoras internas, ó sea porque la Constitución se lo atribuye expresamente, siempre hay la misma razón para que las obras queden bajo la jurisdicción de las leyes de la provincia, una vez ejecutadas. Los fundamentos de la doctrina de Monroe son aplicables lo mismo en un caso que en otro, porque son deducidos de la conveniencia para la conservación y protección de las obras que se construyan, y de la posición en que para ello se hallan los gobiernos de los Estados.

La cuestión sobre si el Congreso nacional deba tener poder para establecer un Banco nacional ha sido una de las más debatidas. En los Estados Unidos, el Congreso consideró que tenía un poder implícito para hacerlo, y en 1791, bajo la presidencia de Washington, se fundó el Banco nacional que funcionó hasta que el Presidente Jackson dió en tierra con él en 1835. No dejó de existir porque su fundación fuese inconstitucional, pues la corte suprema había declarado constitucional la ley que autorizó su fundación, en diferentes decisiones de casos sometidos á su juicio, sino porque el gobierno no creyó conveniente su subsistencia, y retirándole el depósito de los caudales públicos lo hizo claudicar.

El fundamento en que los defensores de un establecimiento de esta clase se apoyan para sostener su conveniencia, es la necesidad de que haya un regulador de la circulación de moneda corriente (*currency*); pero hasta ahora lo que ha sucedido, como lo demuestra Carey¹, es que se ha puesto en manos de estos

¹ *La ciencia social*. Caps. XXIV, XXV y XXVI.

establecimientos el medio de producir las más funestas oscilaciones en la circulación monetaria. Un Banco nacional, como el extinguido de los Estados Unidos, ó como el de Inglaterra ó el de Francia, no solamente es perjudicial bajo el aspecto económico, sino que es sumamente peligroso para las libertades públicas bajo el aspecto político.

Ninguna verdad hay más demostrada por los hechos, que la de que la centralización es tan perjudicial en lo económico como en lo político. Ella trae siempre consigo, como dice Carey, la decadencia y la muerte. Y un Banco nacional necesariamente tiende á centralizar en él el poder de ejecutar las operaciones del negocio sobre moneda, y convertir estas en un monopolio. Es por su naturaleza una institución de crédito privilegiada. Todos los depósitos públicos se harán en él; en sus manos estará el fijar el interés del dinero, y producir según convenga á sus intereses la abundancia ó la escasez de la moneda; los depósitos de los particulares irán de preferencia á sus arcas; y tendrá así más medios que los negociantes en moneda que no gozan de estos privilegios, para hacer operaciones con fondos ajenos, y ganar dividendos fuertes para sus accionistas, cuando un Banco tal no está fundado absolutamente sobre el crédito del Estado, como el célebre Banco de la provincia de Buenos Aires. Un Banco tal dificulta en gran manera, si es que no imposibilita absolutamente, la fundación de otros bancos, porque estos tendrán que luchar con un concurrente, que no cuenta solo con las fuerzas naturales que le da para luchar en la competencia, sino con las adicionales y más poderosas que artificialmente le dan sus privilegios. En lugar del regulador natural de la circulación, que existiría con la libertad y la competencia de los negociantes en moneda sobre un pie de igualdad, se tiene un regulador artificial, que explorará su posición en su provecho, y ejercerá sobre la comunidad un poder inmenso, que el economista americano arriba citado cree mayor que el que nunca ejercieron los *Plantagenets* en Inglaterra.

Una vez que se proceda sobre el falso principio de que es necesario tener ese regulador artificial del negocio de moneda, el

Banco nacional vendrá á ser en el país el solo establecimiento de emision, y se privará al público de las ventajas que la libertad produciría para activar la circulacion. Aunque no se prohiba la emision á otros establecimientos, siempre los demas privilegios darán á la emision del Banco nacional una posicion que excluya la de los demas, ó la reduzca considerablemente.

Naturalmente, una vez establecido un Banco nacional, como el antiguo de los Estados Unidos, ó el de Inglaterra ó Francia, las notas de banco de este serán admitidas como oferta legal para el pago de los impuestos en las oficinas fiscales, y semejante ventaja no se concederá á los demas Bancos. Este es el mas efectivo privilegio para alejar la concurrencia; porque, dejando al papel del Banco nacional la facilidad de servir para todos los efectos de la moneda, y cerrando á los demas la puerta para emplearla en una de las aplicaciones mas usuales de ella, los pone en condicion de no poder hacer emisiones, porque no tendrían demanda.

Pero todo esto sería de leve importancia, si un establecimiento semejante no ofreciese al gobierno la facilidad y la tentacion de hacer el papel de banco de curso forzoso, el dia en que quisiese entregarse á empresas extravagantes, que exigiesen grandes fondos para llevarlas al cabo, y que el Banco se los ofreciese á cambio de autorizar la circulacion de sus notas como moneda corriente en el mercado, que es uno de los mayores perjuicios que pueden causarse á la riqueza nacional. Sean cuales fueren las garantías que se ofrezcan para el pago de una nota promisoría en algun tiempo venidero, que no sea la de la conversion en numerario á presentacion, sufrirá siempre una depreciacion mas ó menos grande, y traerá por consecuencia para las operaciones agrícolas, industriales y comerciales, la perturbacion que necesariamente produce la desaparicion de una medida general fija de los valores, como lo es la moneda metálica, ó el papel convertible en ella. Solo con este puede reemplazarse aquella. El papel de Banco que no tenga esta calidad, en lugar de ser moneda de papel, es papel de moneda. Él introducirá inmediatamente, con su circulacion forzosa, dos precios en el mercado para todas las cosas—uno en papel, mas alto, otro en metálico, mas bajo,—y

expondrá á los agricultores, á los industriales y á los comerciantes á las grandes pérdidas que causan las fluctuaciones del papel, ocasionadas por los manejos de los agiotistas.

El gobierno de los Estados Unidos ha adoptado últimamente un sistema de Bancos nacionales, que combina en cierto grado los beneficios de la libertad y la competencia, con la garantía que se desea tener de una circulacion monetaria regular y bastante para las exigencias del mercado. La ley permite emitir billetes á todo Banco que deposite en el Tesoro nacional garantías suficientes. En ese caso, el Banco puede emitir una suma en notas equivalente al noventa por ciento del valor de esas seguridades. Así, todos los Bancos que pueden dar esta seguridad emiten papel, que se recibe en todos los pagos que deban hacerse en el Tesoro, la emision no se centraliza en una institucion privilegiada, y existe una circulacion suficiente para satisfacer las exigencias del mercado.

Me he detenido algun tanto sobre esta materia, porque desgraciadamente, en los Estados hispano-americanos, hay demasiada tendencia á adoptar ciertas instituciones económicas y financieras europeas, que no son menos inconsistentes que las políticas con las instituciones libres. A esa tendencia obedecieron los constituyentes argentinos al atribuir al Congreso nacional la facultad de establecer un Banco nacional con sucursales en las provincias; pero es de esperarse que esa disposicion será siempre letra muerta; porque los principios de la ciencia social que condenan tal establecimiento como perjudicial económicamente, ó como peligroso políticamente, están ya bastante difundidas, y harán que los legisladores se abstengan de dictar una medida semejante.

Examinemos por último otro punto en que la Constitucion americana da intervencion al departamento legislativo nacional, pero restringiéndola á una sola de las Cámaras. El inciso 2º, art. 2º, seccion 2ª, atribuye al Senado la facultad de aprobar los tratados que celebre el ejecutivo con las naciones extranjeras. Tal vez una de las principales razones que los americanos tuvieron para dar al Senado este poder, fué la consideracion de que teniendo los Estados como tales, antes de la Confederacion, la facultad de ha-

cer los tratados, nadie mejor que el cuerpo que mas genuinamente los representa en el gobierno general, podia ejercer la funcion de aprobarlos. El juez Story aduce ademas varias razones para que sea exclusivamente al Senado á quien se delegue tal poder. Cree que en negocios tan graves como los tratados públicos, solo interviniendo en su aprobacion un cuerpo tan respetable como el Senado, y tan calificado para tratar los grandes negocios de Estado, puede lograrse que las naciones extranjeras tengan la debida confianza para entrar en estipulaciones con el gobierno del pais. Piensa ademas que la Cámara de representantes seria incompetente para apreciar en su justo valor las razones en que esas estipulaciones se fundan, porque la naturaleza de su composicion no le parece que es la mas apta para darle esa competencia.

Mucho respeto me inspira la opinion del juez Story; pero confieso que no me hace ninguna fuerza. Sea cual fuese la gravedad é importancia de la materia sobre que verse un tratado, no me parece que haya motivo para negar la competencia á una de las Cámaras legislativas para apreciarlas, toda vez que esas Cámaras sean aptas para dictar todas las leyes que necesite un pais, entre las cuales necesariamente figuran muchas que versan sobre materias dificiles, y otras que afecten intereses de grande entidad. Los tratados, por el hecho de su aprobacion, llegan á ser una de las leyes del pais, y una ley de tal naturaleza, que no puede revocarse sino con el consentimiento del otro contratante. Esa ley obliga no solo á los Estados en su calidad de tales, sino á los ciudadanos como miembros de la nacion. Las dos Cámaras del departamento legislativo deben, por lo mismo, intervenir en su aprobacion.

Así lo establece la Constitucion argentina, cuyas disposiciones me parecen á este respecto mas fundadas que las de la americana. El pueblo tendrá mas garantías de que no se le somete á estipulaciones onerosas y perjudiciales, cuando ambas Cámaras hayan concurrido á aprobar un tratado, que cuando esta funcion la ejerce una sola. Se tendrá entonces mas cuidado en no pactar cosas que no le sean provechosas.

Lo dicho me parece que basta para fijar nuestras ideas sobre la extension de los poderes que debe ejercer el departamento legislativo del gobierno general. Los demas poderes legislativos deben ser de competencia de las legislaturas seccionales¹.

¹ Para ver por extenso las razones que justifican la delegacion de cada uno de los poderes que la Constitucion americana delega al departamento legislativo del gobierno general, repito que deben verse el *Federalista* y los capítulos del xiv al xxx de la obra del juez Story sobre la Constitucion; pues estando tratada la materia en aquellas obras de una manera tan satisfactoria, he creido que no debia ocuparme sino de aquellos puntos que, ó no están comprendidos en las disposiciones de la ley fundamental de los Estados Unidos, ó respecto de los cuales difiero de la opinion de aquellos publicistas.