

CAPITULO VII.

II.—El cuidado por la economía nacional.

A.—INSTITUCIONES GENERALES.

1. La economía del Estado, en el estricto sentido, tiene que ver únicamente con las funciones públicas del mismo, por medio de las cuales toma parte directa en la comun economía nacional. Ante todo le pertenece el cuidado de la moneda, pues ésta, si bien es objeto de la facultad privada, tiene, sin embargo, un destino público, porque sirve: 1) como medio de cambio universalmente reconocido: 2), como universal medida de valor: 3), como medio legal de pago, y 4), como ha demostrado Knies, como portadora y conservadora de los valores (1). Representa en su cuño su carácter público, y conforme á esto necesita de la autoridad del Estado para cumplir su natural destino.

El derecho del Estado de batir moneda, esto es, el derecho de hacer acuñar monedas y darlas un valor determinado, igualmente que el derecho de señalar á las monedas de otros Estados en su territorio un valor públicamente reconocido, ó rechazar las monedas extranjeras y excluirlas del comercio público, es derecho natural del Estado. Cualquiera libre competencia, tanto de los particulares como de los extranjeros, llevaría perturbacion y desorden al comercio, quebrantaría la seguridad jurídica y la fé en el valor público determinado de la moneda.

Sobre la manera de ejercer el derecho de acuñar moneda, han influido decisivamente los principios de una buena economía, pues el Estado no tiene derecho formal de

(1) Knies, *La moneda*, 1874, p. 207.

dominio sobre este particular, sino, conforme á la naturaleza de las cosas, sólo un derecho económico, y éste sólo puede ser empleado rectamente, segun los principios económicos. El Estado debe siempre tener presente que el comercio, cuyo legítimo movimiento toma á su cargo en lo interior del país, en algunas relaciones es de todo punto independiente de él; y porque el comercio une tambien los pueblos en toda la tierra, y por consiguiente, toda medida política inoportuna, se hace sentir muy lejos, así obra contra la misma allí donde el poder del Estado no alcanza. La moneda no es un simple signo del valor, sino que, para que pueda cumplir su destino, debe aproximarse estrictamente su valor real al nominal, pero tampoco debe coincidir enteramente, para que el libre comercio la valúe en lo que ella indica.

2. El papel-moneda en la circulación reemplaza á la moneda real (dinero metálico). La verdad del mismo, estriba, por consiguiente, en la fácil posibilidad del cambio en moneda real. Corresponde tambien al derecho económico del Estado el ordenar y limitar la emision del papel-moneda. El peligro de una emision extraordinaria del papel-moneda del Estado, que pesa más gravosamente que la ganancia, relativamente leve, que puede obtener el Estado con él, ha movido á muchos Estados á abstenerse totalmente y conferir á los Bancos particulares el derecho de emision de billetes de banco, los cuales sirven en el comercio lo mismo que el papel-moneda propiamente dicho. Esta fabricacion de casi-papel-moneda, no corresponde á los particulares por razon de derecho privado, sino que parte siempre del Estado, á quien incumbe sobre todo tener cuidado del papel-moneda (1). Está, por consiguiente, sujeta á la inspeccion del Estado por interés de la seguridad de la deuda pública. No es útil al Estado, cuando él mismo hace operaciones de banca, ni es digna de él esta su actividad encaminada á estas operaciones pecuniarias particulares. La especulacion, como tal, es asunto de los particulares y por

(1) Acerca de una ley del Estado de New-York en la América del Norte del 18 de Abril de 1838, por la cual, dentro de ciertas reglas de cautela, se concede á los particulares el derecho de emitir libremente papel-moneda, véase á Zacharia, *Revista de la ciencia jurídica extranjera*, de Mittermaier, XII, p. 351. Wagner, *Dic. polit. aleman.* artículo «Papel-moneda,» defiende tambien la libre emision del papel-moneda.

éstos sólo puede hacerse con éxito y prudencia. Por consiguiente, está conforme con la institucion de los bancos, por que son instituciones privadas, y como tales, por lo mismo independientes del Estado, meramente en las operaciones financieras. Pero en cuanto que ellas reclaman igualmente la confianza pública, y manifiestan una poderosa influencia en las relaciones comerciales y pecuniarias, están bajo la inspeccion del Estado, de cuya autorizacion necesitan para su existencia (1). Que el Estado quiera permitir sólo un Banco nacional, pero con sucursales en las provincias y en las ciudades ó más bancos independientes al mismo tiempo, no es cuestion de derecho, sino de oportunidad. La competencia de muchos bancos puede producir de varias maneras desconciertos, inseguridad, desórden; pero el exclusivismo de un solo banco privilegiado, puede llevar á una explotacion egoista de las necesidades del comercio, y á una perjudicial opresion de la oligarquía del dinero así como al descuido de los verdaderos intereses. En Francia se ha conservado mucho el Banco nacional; en el Imperio alemán, la nueva legislacion de 1874 ha procurado hermanar las ventajas de un gran Banco nacional, con un pequeño número de bancos universales, pero al mismo tiempo ha tratado de regular la excesiva emision de billetes para en adelante.

3. Derecho y deber económico del Estado, es, en último término, el cuidado de las vías públicas en sus diversas maneras y grados. Los caminos sirven para la vida pública del pueblo, y son, por consiguiente, cosas públicas, en toda la extension de la palabra. Cuidar por lo mismo de la apertura y buena conservacion de los caminos, es estricta obligacion del Estado, el cual, desde el centro inspecciona las necesidades del comercio general y de las provincias, cuya economía abraza los intereses comunes de la prosperidad nacional.

Prescindiendo de los simples caminos particulares, se distinguen las siguientes vías públicas del país, en las cua-

(1) Véase Rau, *Polische Ökonomie*, II, § 263 y sig., y el compendio de la *Historia de los Bancos*, ib., § 319 y sig. El Banco de Inglaterra fué establecido en 1694, el de Austria en 1816 (pero existía ya el Banco de la ciudad de Viena desde 1762). El Banco de descuento de Law, en Francia, se fundó en 1716, el Banco frances actual, en 1800. Wolowski, *La question des Banques*, París 1864.

les se encuentran los diversos puentes para el paso sobre las aguas:

- a) Los caminos vecinales, los cuales sirven para el comercio dentro de un término municipal, en los que hay que contar tambien muchas calles de las ciudades;
- b) Los caminos comunales, que establecen la union de todos los municipios ó de las grandes localidades.
- c) Los caminos provinciales, ó tambien departamentales, que sirven para la comunicacion de todas las partes de la provincia y de los distritos.
- d) Los caminos principales, caminos del Estado, los cuales son de importancia para todo el país en general.
- e) Los caminos universales, cuya esencial importancia excede la particular, y tal vez mínima y limitada, en una parte secundaria del país atravesado.

Cuanto más bajo es el grado al cual pertenece el camino, y cuanto más se aproxima al interés particular de los propietarios limítrofes de las tierras y de los habitantes de una localidad, tanto más natural es que éstos y los municipios interesados sean partícipes en lo que hace á los impuestos y al deber de conservacion. Pero el Estado no debe abandonar la inspeccion sobre esto, puesto que tambien tales caminos tienen comun importancia pública. Puede limitarse á una suprema inspeccion, y dejar á los municipios el cuidado más inmediato; sin embargo, el Estado hace bien en determinar y vigilar por que este cuidado se ejerza realmente en provecho de la prosperidad pública, y no se abra libre campo á la negligencia y á la aversion del trabajo y cargas de los particulares.

Cuanto más alto es el grado del camino y más general es su uso, tanto más exclusivamente corresponde al Estado la obligacion de los gastos que ocurran. En los caminos universales, en los que el interés de los diversos Estados tiene á menudo más parte que el del Estado atravesado, la cuota de los gastos puede establecerse perfectamente por medio de un pacto internacional.

Al tenor de tales relaciones debe ordenarse tambien la competencia, por la cual se decide con respecto á la necesidad de un camino y de su direccion. Los caminos vecinales pertenecen más á la vida pública de los municipios que á la vida nacional; la determinacion de éstos puede ser muy bien confiada enteramente á los municipios.

Sobre la construcción de los caminos generales, el gobierno del Estado ordena lo necesario por medio de sus órganos superiores ó inferiores, según la importancia de aquéllos y la gradación de éstos. El atento exámen de todas las relaciones, especialmente de las necesidades de las poblaciones más próximas y de las lejanas y de su comercio, como también de las probables consecuencias de los nuevos caminos con respecto á la utilidad ó al daño, y lo mismo, pero en segunda línea, de las ventajas técnicas y dificultades de los diversos planos, es cargo de las autoridades del Estado, las cuales administran esta parte de la prosperidad pública. Esto, no obstante, bueno es que también se dé ocasión á las poblaciones interesadas para expresar sus votos y sus opiniones. Los intereses de las mismas abren sus ojos, y la publicidad de la discusión es una excelente prueba de los ingenieros. Pero sería extraño conceder esto en forma de proceso, propiamente dicho, á los diversos municipios ó á las partes. No es cuestión jurídica que se debe decidir entre las partes, sino de oportunidad que debe ser indagada y determinada bajo el punto de vista libre del Estado, por quien se vigilan todas las relaciones y se regulan para interés público. Para este objeto, es útil al Estado oír lo que se manifiesta con las opiniones, los votos, temores y esperanzas. Si él ha comprendido esto—y por lo mismo, no hay necesidad de discusión alguna procesal, la cual fácilmente excita las pasiones, oscurece la vista, y confunde la simple realidad—entonces ha adquirido diversos puntos de apoyo con que puede ya con toda seguridad reconocer y determinar lo mejor entre las condiciones existentes.

4. La inspección de las vías férreas y el cuidado de las mismas, encuentran aquí precisamente su lugar, aun cuando el concepto de la regalía no se acentúe ni reconozca. El cargo y la administración de las vías férreas particulares, las cuales sirven para el comercio común, y no están construidas solamente para un establecimiento privado, como, por ejemplo, una mina, deben ser, por consiguiente, ordenadas é inspeccionadas por el Estado, por razones de economía política y no sólo de policía. El Estado puede conceder á las sociedades particulares la construcción de las vías férreas, pero no debe renunciar para siempre el derecho de traer á sí este medio importantísimo del comercio público, y tener

cuidado de él en interés del mismo, pues que las vías férreas forman, sin duda, según su naturaleza, un elemento esencial de la prosperidad pública.

5. Aquí pertenece tratar del cuidado económico de las vías de agua para la libre y segura navegación del mar y de los lagos, y para los lugares cómodos de desembarco para naves y mercancías— así, merced á instituciones propias y con la cooperación de las privadas, el Estado cuida de los faros, radas, de puertos, almacenes, etc.—de los ríos y las corrientes— navegación de los mismos y establecimientos de trasportes de vela— y de los canales de riego, vías hidráulicas. Las empresas de esta clase pueden ser concedidas perfectamente, lo mismo que las vías férreas, á sociedades por acciones. Pero el derecho de inspección del Estado se comprende bien aquí como allí, no sólo por razones de policía, sino también de economía nacional.

6. También los correos son una institución pública de comercio, y pertenecen, prescindiendo del valor financiero de los mismos, al terreno de la economía política propiamente dicho, como también los telégrafos.

7. En último término, el cuidado de los pesos y medidas que sirven para el comercio común, como fiel medida para la extensión material y peso de las mercancías, la inmediata determinación de la primera medida, la marca, el contraste de las medidas usadas en el comercio y la inspección para que no se empleen medidas falsas, se ha considerado siempre como cosa del Estado, que tiene autoridad pública y puede conferirla.

8. Una de las partes más importantes de la economía nacional, es el sistema de aduanas del Estado, por medio del cual, el Estado trata de unir entre sí ordinariamente dos fines, esto es, por una parte abrir y disfrutar de una fuente rica de ingresos para la caja del Estado, y por otra parte, promover el interés general económico nacional. La primera parte une la aduana con el sistema tributario del Estado; la segunda hace la aduana dependiente de los principios económico-nacionales. De hecho, ninguna otra institución pública económica del Estado ejerce tanta influencia en la economía privada, en los usos de la vida, en el sentimiento común y en la fuerza productiva de la nación, como los establecimientos aduaneros.

Primitivamente las aduanas eran sólo impuestos finan-

cieros, exigidos sobre las mercancías introducidas por el comercio, ora aquí, ora allí, en los puertos de mar, en los trasportes fluviales, sobre determinados caminos, en las plazas de desembarco y de mercado, en las puertas de la ciudad, siendo, por consiguiente, un gravámen que molestaba y oprimía de mil maneras el comercio interior. Tenían sólo valor financiero; pero eran un mal para la economía de la nación. Fué, por consiguiente, gran progreso el haber reconocido también la segunda parte económica de las aduanas, y al mismo tiempo el que la mera aduana financiera se haya abrazado como económico-nacional (derecho aduanero de protección). Por consecuencia de esto, desde fines del siglo XVII, las aduanas fueron trasladadas poco á poco del interior á las fronteras, y se introdujeron los derechos de frontera. En un principio, merced á la ley aduanera prusiana, fueron quitadas todas las que estaban esparcidas por el interior, y se suplieron por medio de un sistema perfeccionado de derechos aduaneros de frontera. En virtud de mejora económica, el comercio interior del país ha quedado libre de sus trabas, se reforzó y reanimó, y al mismo tiempo se levantó el sentimiento de la unidad del pueblo, gracias á múltiples y nuevas relaciones.

Pero ha sido un progreso mayor, el que ya en los nuevos impuestos de derechos aduaneros de frontera se hayan tomado en consideración los intereses económico-nacionales y no exclusivamente los financieros. Las relaciones económicas de un Estado con el exterior, y del pueblo propio con el extranjero, y los efectos perjudiciales ó útiles, que cada aduana podrá realizar probablemente sobre la fuerza productiva y sobre el consumo de la nación, necesitan evaluación tan comprensiva, que no puede ser regulada con seguridad una vez para siempre, según los principios abstractos generales, pues solamente puede ser apreciada por quien esfuerza su inteligencia por seguir el movimiento de la vida nacional y universal, y por reconocer las necesidades prácticas, de continuo mudables, del comercio y del trabajo. Sobre ninguna materia del gobierno del Estado se ha contendido más con las armas de los principios doctrinarios, mientras que sobre ninguna otra materia se pueden aplicar menos reglas estables, y en ningún otro terreno hay necesidad mayor de observar la multiplicidad de

las relaciones mudables, y tomar de tiempo en tiempo caminos diferentes y con frecuencia opuestos.

La unión de las consideraciones financieras y económico nacionales es una importante conquista del nuevo desenvolvimiento del sistema de aduanas. No debe imponerse, en su consecuencia, ningún derecho financiero de aduanas que no lleve consigo, al ménos la consideración negativa de la economía nacional, esto es, aparte los daños comunes de la nación, y por lo tanto que no grave las materias indispensables de modo que se dificulte á las masas del pueblo el proveerse de ellas ó á la industria indígena la posibilidad de disfrutarlas. Si sirven para proteger la fuerza del trabajo y utilidad de la nación en modo saludable y no á manera de estufa para la vegetación artificial que no sufre el aire libre, y al mismo tiempo para obrar positivamente, entónces es ventaja evidente la de tales derechos de aduanas. Las aduanas puramente de protección, las cuales tampoco son útiles financieramente, se justifican sólo por excepción, en particular cuando existe necesidad apremiante de conservar y vigorizar naturalmente la fuerza del trabajo de la nación, ó de oponerse á las medidas hostiles ó perjudiciales de los Estados extranjeros: las aduanas cohibitivas únicamente se manifiestan por excepción en casos particulares, nunca como sistema.

El hombre de Estado debe en estos casos partir siempre del todo y sostener el punto de vista nacional, sin limitarse á los deseos de las clases particulares ni dejarse dominar por ellas, pues bien sabe que cuando clases particulares de oficio no pueden desenvolver su fuerza y decaen, ó merced al libre concurso, están en peligro de ser hundidas, este perjuicio, en cambio, lo sufre todo el cuerpo de la nación. Cuando los brazos están paráliticos todo el cuerpo sufre, y si los órganos digestivos no están buenos, tampoco la cabeza está libre de debilidad; pero no debe acariciar demasiado cada uno de los miembros porque tienen solamente una apariencia artificial de salud y no verdadera fuerza, ni preferirlos á los otros, pues que de esta manera destruye la armonía del cuerpo y causa á éste nueva enfermedad.

El estadista siente los deseos de los grandes comerciantes los cuales prefieren que no haya ningún derecho de aduana, y en todo caso quieren que sea lo más pequeño po-

sible, por lo que reniega de toda aduana de proteccion; pues el gran comercio por su naturaleza se extiende por todo el mundo, y, por lo tanto, prospera muchísimo al aire puro de la plena libertad comercial, siendo cosmopolita, y de ninguna manera nacional. El estadista atiende á los pequeños negociantes cuya existencia está limitada á las necesidades locales, y, por consiguiente, con facilidad es quebrantada por la súbita inundacion de la plaza miétras aquéllos por lo mismo necesitan más bien de la proteccion nacional contra ciertas operaciones de una liquidacion barata y desarreglada y contra la venta de los extranjeros. El estadista observa los grandes intereses de las fábricas, de las cuales unas trabajan más para el comercio y para la industria, otras más para las precisas necesidades locales, teniendo en cuenta tambien los intereses de las poblaciones numerosas, las cuales en estos oficios encuentran medios de vivir, y por medio del trabajo elevan y ennoblecen el bienestar comun. Considera que las mismas, bajo diversas condiciones, necesitan una cierta y á veces generosa proteccion; percibe tambien los tácitos deseos de la poblacion agrícola, la cual, merced á las aduanas, se ve aliviada únicamente bajo el punto de vista financiero, pero tiene un gran interés en comprar barato, lo que necesita para su vida sencilla; se acuerda tambien de las clases numerosas, que son eminentemente consumidoras, como los capitalistas y los que ejercen una profesion científica, y principalmente de que las grandes clases del pueblo son productoras sólo en pocas cosas, miétras que en todo lo demás, por el contrario son consumidoras, y, por lo tanto, reciben los impuestos como una carga pesada. El difícil arte de la economía práctica del Estado consiste en el exámen simultáneo de todos estos intereses opuestos y en su justa valuacion en el sentido de la armonía y de la salubridad de todo el cuerpo nacional.

CAPITULO VIII.

B.—Instituciones particulares.

La economía del Estado no se debe limitar meramente á la fundacion de las instituciones generales y á la emana-cion de las reglas, que sirven directamente al comun comercio público, sino tiene que tambien la obligacion de encaminar su cuidado económico, sea á objetos particulares que reclaman su cooperacion en cada uno de los casos, sea á ciertas relaciones de la vida y de la profesion. Toca pues tratar los siguientes puntos:

1. Los expedientes económicos para oponerse á la carestía, y remediar la necesidad de trabajo de cada una de las clases del pueblo. Nosotros podemos llamar á esto cuidado de proteccion, el cual debe distinguirse bien del cuidado de los pobres, del mismo modo que la policia de proteccion se distingue de la policia para los pobres (1). Medidas económicas contra la carestía son, por ejemplo, el establecimiento de almacenes de granos (2); la excitacion de los municipios á semejantes acopios de provisiones, indispensable necesariamente en el Estado más antiguo así como la natural economía de los géneros, y en el Estado moderno no ménos recomendable que la economía en dinero y que los más ricos medios de comercio; la proteccion del comercio de granos y trasportes de los artículos necesarios para la vida y tambien compras por el Estado en

(1) Véase arriba lib. IV, cap. 5, p. 293 y sig.

(2) Federico el Grande: Essai sur les form. du gouvern. «Tout souverain attaché au bien public est obligé de se pourvoir de magasins abandonnés pour, suppléer à la mauvaise récolte et pour prévenir la famine.»