CAPITULO XI

DE LOS GASTOS I ATRIBUCIONES FACULTATIVAS

DE GOBIERNO.

Examinemos ahora algunos de los encargos i gastos facultativos, que en ciertos paises i en ciertos casos son atribuidos al gobierno, miéntras que en otros son abandonados a los particulares, sin que en el uno ni en el otro réjimen se afecte necesariamente la existencia de los servicios.

§ 1º. - De los gastos del culto.

Existen hoi Estados en que el servicio del culto se refiere tan íntimamente a toda la organizacion social, que es difícil i casi imposible separarlo de los servicios públicos i de la lejislacion. Se observa esto en los paises en que domina el islamismo, especialmente en Turquía, i en los en que reina exclusivamente la relijion de Bouddah. Entre los pueblos cristianos la autoridad civil ha estado siempre mas separada de la autoridad relijiosa; pero en la edad media las dos autoridades estuvieron algunas veces a punto de confundirse, i existen todavía muchos Estados en que

se hallan estrechamente ligadas: en estos Estados los gastos del culto son una parte integrante de los gastos públicos, como en Inglaterra i en los Estados españoles. En otras partes, el culto está enteramente separado de los arreglos civiles i políticos de la sociedad, como en los Estados-Unidos i en Francia. En el primero de estos paises los fieles de cada comunion subvienen al sosten de su respectivo culto sin contar para nada con el tesoro público: en el segundo se subviene por el impuesto a una parte de los gastos del culto.

No podríamos sin salir de nuestro asunto tocar, ni aun por incidencia, el problema de las relaciones que deben existir entre los dos poderes eclesiástico i temporal, ni por consiguiente examinar si conviene o no que el gobierno subvenga a los gastos del culto mediante las rentas públicas. Es evidente que en un problema de este órden las consideraciones económicas no tienen sino una importancia mui accesoria i casi nula. La única que se comprende directamente en nuestro asunto es la de saber si, soportando el Estado los gastos del culto, vale mas retribuir al clero con el producto del impuesto o por medio de dotaciones territoriales.

El segundo modo prevaleció jeneralmente en la edad media: prevalece todavía en los paises musulmanes. El Estado asignó una primera dotacion, naturalmente inalienable, a que vinieron a agregarse las donaciones i legados de los particulares, a que se concedió tambien jeneralmente el privilejio de ser inalienables, de tal suerte que los bienes de Iglesia podian aumentar indefinidamente, nunca disminuir. De aquí abusos señalados durante siglos, sobre los que es inútil volver.

La retribucion de los servicios sociales por medio de una dotacion territorial es la forma primitiva de los paises en que no existen impuestos. Así era como en la edad media se retribuia el servicio militar, i de este modo de retribucion salió la nobleza feudal que durante algun tiempo hizo desaparecer el poder central. Hoi nadie piensa en subvenir a las necesidades del servicio militar mediante una dotacion territorial: i ereémos que este modo de retribucion no conviene tampoco a la remuneracion de los servicios del clero.

En efecto, toda dotacion territorial confiere al cuerpo que la recibe atribuciones industriales que no puede llenar bien sin desatender las de que está especialmente encargado. Hai en esta mezcla de funciones tan distintas un principio de desórden: un clero retribuido por bienes raices podria llenar convenientemente las funciones del sacerdocio; pero es mui probable que en este caso descuidaria las de la agricultura, i si quisiese llenar bien estas últimas desatenderia ciertamente las del sacerdocio. Ademas, una retribucion dada bajo esta forma es por su naturaleza variable, aun cuando no se permita que se agreguen a ella donaciones i legados, porque es sabido que la renta de las tierras es esencialmente variable, lo que conviene mui poco para la remuneracion de servicios fijos.

La retribucion por el impuesto no presenta los mismos inconvenientes: es fácil proporcionarla a los servicios, reducirla o suprimirla cuando no se prestan los servicios o se prestan mal, cosa imposible bajo el réjimen de la dotacion territorial; i aumentarla siempre que el gobierno lo juzgue conveniente. Esta forma de retribucion deja ademas a cada uno de los que la reciben la entera disposicion de su tiempo i de sus pensamientos, libertándole del cuidado de formarse rentas i reduciendo a simples cuestiones de gasto todas sus preocupaciones económicas. — Esta condicion es evidentemente favorable al mejor desempeño de todos los deberes, es decir, a la mejor prestacion de todos los servicios.

§ 2. — Construccion i mantenimiento de las vias de comunicacion.

La construccion i el mantenimiento de las vias de comunicacion, tales como caminos, canales, ferro-carriles, constituyen servicios que, bajo ciertos respectos, se asemejan completamente a los servicios industriales ordinarios i que, bajo otros, difieren un poco. La semejanza consiste en que la construccion i el mantenimiento de las vias de comunicacion, incorporándose a una cosa material, la tierra, i pudiendo ser objeto de una propiedad privada, pueden ser remunerados por el cambio. — Pero al mismo tiempo que una via de comunicacion se incorpora a la porcion de tierra sobre que es establecida, aumenta la utilidad i el valor de las tierras vecinas de un modo mas directo que la mayor parte de los demas servicios, i llega a ser útil, no solo a los que se sirven de ella materialmente, sino tambien a los que no se sirven.

Las vias de comunicacion por lo demas interesan colectivamente, aunque de un modo desigual, a todo el taller industrial, sin que sea posible decir en qué medida interesan a cada particular: su construccion i su mantenimiento exijen la anticipacion de grandes capitales, cuya reproduccion es dudosa i cuya renta es incierta. No pueden pues ser ejecutadas por los particulares sino en las sociedades ya adelantadas en la industria i verdaderamente ilustradas: en las demas es menester que el gobierno las emprenda, o que la sociedad quede privada de ellas hasta que haya hecho progresos casi imposibles por la falta de vias de comunicacion.

En los paises mas ilustrados, en que los particulares están mas dispuestos a emprender, el gobierno tiene que intervenir para la expropiacion de los propietarios sobre cuyas tierras deben pasar las vias de comunicacion proyectadas, i si las empresas son realizadas por compañías que administran mandatarios, el gobierno se halla naturalmente en el deber de vijilar su administracion.

La ejecucion de una via de comunicacion por los particulares trae consigo la necesidad de un peaje por el cual los que usan de la via, trasportando por ella su persona o las cosas que les pertenecen, pagan el precio del servicio de que se aprovechan materialmente. Este peaje es parte de la remuneracion de los capitalistas que han efectuado la empresa, i esta remuneracion es justa.

Cuando el gobierno emplea una parte de las rentas públicas en construir i mantener vias de comunicacion puede, como los particulares, exijir un peaje: puede no exijir nada de los que se sirven de la via, i ni tampoco de los que se aprovechan de ella indirectamente.

Si las vias de comunicacion fuesen ejecutadas por las administraciones locales i por medio de rentas públicas locales, seria preferible renunciar al peaje que ocasiona siempre gastos de percepcion e inconvenientes de mas de un jénero, i dejar a los habitantes de la localidad, que han construido a escote la via de comunicacion, gozar i aprovecharse de ella gratuitamente, sin tener cuenta de los extranjeros que por allí pasen. No tienen estos igualmente vias de comunicacion de que los habitantes de la localidad pueden gozar en caso necesario?

Pero cuando las vias de comunicacion son emprendidas por el gobierno de un pais cuyo territorio es extenso, el peaje es mas justo i mas conveniente, porque la via de comunicacion, a cuyo gasto concurren todos, aprovecha mas particularmente a algunos. No obstante, cuando las vias de comunicaciones son emprendidas por igual en toda la extension del territorio, la especie de comunismo que resulta de la falta de peaje puede ser hasta cierto punto tolerado.

Sin embargo, la construccion de vias de comunicacion exentas de peaje, a costa del tesoro público, no puede dejar de dar lugar a abusos inmensos. Cada localidad, cada propietario, se esfuerza por participar lo mas posible de una distribucion que se asemeja bastante a una limosna i de que los no-propietarios, aunque contribuyentes, no se aprovechan sino indirectamente. Propiedades privadas considerables se encuentran así creadas gratuitamente, a expensas de todos, por la arbitrariedad administrativa, lo que produce necesariamente cierto desórden moral.

Seria mui justo, cuando el gobierno ejecuta, mediante las rentas públicas, vias de comunicacion exentas de peaje, investigar el aumento de valor que reportan a las propiedades linderas i agregar a las rentas públicas una parte de este aumento. Para esto no seria necesario recurrir a coacciones i a expropiaciones: bastaria, despues de haber hecho por avalúo contradictorio la estimacion del acrecentamiento de renta anual que la via de comunicacion da al propietario, agregar al impuesto territorial la parte de ese acrecentamiento que se atribuye al Estado. Esta medida, que por insólita parece rigurosa, es sin embargo de la mas estricta justicia i no atenta en manera alguna al principio de la propiedad.

Cuando el Estado establece vias de comunicacion, puede ejecutar por sí mismo los trabajos, estableciendo o dirijiendo talleres, o ejecutarlos por adjudicacion. Sabemos ya que este último modo, consagrado por la práctica jeneral, es el mejor. La ejecucion de los trabajos exije una multitud de cuidados de detalle, en que la vijilancia i la actividad del interes privado pueden solo conservar el órden i la economía. Basta al gobierno vijilar i contener los intereses privados, i esto lo puede mediante un mecanismo administrativo de que mui pronto tendremos que ocuparnos. Conviene ántes decir algunas palabras sobre la cuestion frecuentemente discutida de saber si vale mas

que las vias de comunicacion sean ejecutadas por el Estado o por compañías particulares.

Esta cuestion ha sido particularmente ajitada respecto a los ferro-carriles que, a diferencia de las otras vias de comunicacion, deben, por la naturaleza misma de las cosas, ser explotados cada uno bajo una dirección única, i por consiguiente ser objeto de una empresa única, investida de un monopolio.

Los unos han dicho que por regla jeneral el gobierno no debia tener atribuciones industriales, no debia construir i aun ménos explotar los ferro-carriles : es notorio, han añadido, que en materia industrial el interes privado i la industria privada producen mejor i mas barato que el gobierno: luego debe dejarse a los particulares el cuidado de establecer los ferro-carriles. Los otros sostenian que los ferro-carriles debian ser ejecutados por el Estado, porque serian construidos mas sólidamente, i porque, debiendo dar lugar su explotacion a un monopolio, importaba esencialmente que estuviese bajo la vijilancia directa de la autoridad pública, ménos propensa a abusar que el interes privado. Debiendo los ferro-carriles, añadian, dar a los capitales empleados en su construccion una renta superior al interes corriente, pueden suministrar recursos que permitan en un porvenir no remoto reducir el impuesto o amortizar mas rápidamente la deuda pública.

El primer sistema ha prevalecido en Inglaterra, el segundo en Béljica: en Francia se ha adoptado un sistema mixto, segun el cual los principales gastos de construccion de los ferro-carriles han sido de cargo de los contribuyentes sin compensacion actual, al mismo tiempo que grandes compañías se han hecho propietarias de estas vias por un tiempo mui largo i perciben sus rentas.

Este último sistema no es ciertamente ni el mas justo, ni el que da la mejor explotacion : enjendra abusos infinitos, mezcla sin cesar las atribuciones de la autoridad con las de las compañías, suscita sospechas contra la primera, envidia i odio contra las segundas. Es pues inútil examinarlo: baste estudiar los dos sistemas completos i consecuentes adoptados, el uno en Béljica, el otro en Inglaterra.

Observemos primeramente que la cuestion sobre dar la preferencia al uno o al otro no debe ser resuelta por las consideraciones jenerales que hacen preferir en las funciones industriales el réjimen de la propiedad privada al de la autoridad. Apénas se podria invocarlas si la constitucion i la explotacion de un ferro-carril fuesen el negocio de un solo hombre: pero cuando se trata de una gran compañía i sobre todo de una sociedad anónima, estas consideraciones son completamente inaplicables.

En efecto, si el réjimen de la libertad es preferible i mas productivo que el de autoridad en la mayor parte de las funciones industriales, es porque pone el trabajo bajo la direccion i la responsabilidad del interes privado i porque no requiere mandatarios. Ahora bien ¿ qué son los administradores de una sociedad anónima? - Mandatarios i nada mas, absolutamente como los funcionarios públicos. No se distinguen de estos últimos sino por el orijen de su mandato i por una responsabilidad menor, circunstancias poco propias para hacerlos preferibles a funcionarios. Así la experiencia ha probado que todo los abusos imputados con justo título a las administraciones industriales dirijidas por un gobierno se desarrollaban naturalmente bajo la administracion de las grandes compañías i que todos los problemas prácticos eran los mismos, sea que se trate de la construccion i de la explotacion de los ferro-carriles por el Estado, o de su construccion i de su explotacion por grandes compañías. En ambos casos en efecto el mandato es impuesto por la naturaleza de las cosas i por la magnitud misma de las empresas.

No hai pues razon económica para dar la preferencia al

uno o al otro modo de ejecucion. Conviene solo, cuando un caso se presenta, ver quién, si el gobierno o una compañía, puede ejecutar la via mejor i a ménos costo. En cuanto a los motivos políticos que puedan hacer preferir uno u otro sistema, no son de nuestro resorte: nos basta exponer los principios que conviene tener presentes para el arreglo del trabajo, sea que el gobierno se reserve su direccion, sea que la abandone a una compañía.

Cuando el gobierno se reserva la direccion de los trabajos, se hace representar en esta funcion por uno o muchos ajentes: cuando esta direccion es confiada a una companía, esta es representada por su consejo de administracion. Los ajentes del gobierno i el consejo de administracion son igualmente mandatarios que pueden usar mal o abusar de su mandato i es útil establecer, en cuanto sea posible, un sistema de residencia i vijilancia.

Si los trabajos fuesen ejecutados por el gobierno, su director, injeniero u otro, no seria residenciado por nadie: podria exajerar los gastos por miras de arte i de ostentacion; podria ser engañado por los ajentes subalternos que se veria obligado a emplear; podria enfin cometer él mismo fraudes haciendo pagar trabajos mal ejecutados o cargándolos a un precio superior al precio real.

Se han obviado cuanto era posible los abusos de este jénero por un sistema bastante simple de division de atribuciones i de responsabilidad. La direccion artística de los trabajos es confiada a un injeniero encargado de hacer los planos; pero estos planos no pueden ser puestos a ejecucion sino despues de haber sido aprobados por la direccion superior. El injeniero es moralmente responsable de los planos i de su valor artístico; los ajentes del gobierno o los directores de la compañía son responsables de su adopcion i de la eleccion que pueden hacer, sea entre diversos planos jenerales, sea entre diversos planos de detalle relativos al modo de ejecucion.

Se divide despues, cuanto pueda ser prácticamente útil, la ejecucion de los trabajos i se confia a empresarios elejidos las mas veces por la via de las adjudicaciones. Una vez introducido el empresario, se hallan en lucha dos intereses opuestos: el uno, el del empresario, tiende a la ejecucion de los trabajos al menor precio posible; el otro, el del gobierno o de la compañía, exije la mejor ejecucion. Los derechos de cada uno de estos dos intereses son reglados por el contrato de adjudicacion. En la ejecucion el uno de estos dos intereses, el del empresario, es defendido por el interesado mismo; el otro, el del gobierno o de la compañía, es defendido por uno o por muchos mandatarios.

La vijilancia directa de la ejecucion de los trabajos compete de derecho al injeniero; pero como podria tal vez entenderse con el empresario a fin de eludir la ejecucion del contrato, se encuentra colocado bajo la vijilancia superior de la ajencia del gobierno o del consejo de administracion de la compañía. Una connivencia entre el empresario, el injeniero i los directores superiores seria mui difícil, i si existiese entre el empresario i uno solo de sus dos vijilantes oficiales, seria descubierta por la intervencion del otro.

Las atribuciones son divididas de manera de presentar tres responsabilidades distintas: — 1º la de la ajencia de gobierno o del consejo de administracion encargados de suministrar los fondos, de entregar los terrenos, de aprobar ántes de la ejecucion los planos, presupuestos i tratos, de vijilar al injeniero i de destituirle el dia en que cese de merecer su confianza; 2º la responsabilidad del injeniero encargado de hacer los planos i presupuestos, de preparar los tratos, de aceptarlos i de asegurar su leal ejecucion; 3º enfin, la responsabilidad del empresario encargado de ejecutar los tratos en que ha convenido.

En tanto que cada uno se circunscribe exactamente a

sus atribuciones, las garantías de buena ejecucion son suficientes, porque ni la direccion superior de los trabajos. ni el injeniero tienen un interes personal opuesto a su mandato; i segun todas las probabilidades no pueden complotarse para cometer una mala accion. Pero el fraude se hace posible i aun fácil desde que las funciones i responsabilidades se confunden. Si el injeniero, por ejemplo, se hace empresario, sea directamente, sea por personas intermedias, su interes privado se encuentra en oposicion con sus deberes de mandatario i puede fácilmente abusar : no quedaria entónces otro recurso que la vijilancia superior. pero algo lejana, de la ajencia o del consejo de administracion, i si el injeniero se hiciese tambien miembro de la ajencia o del consejo, la garantía de buena ejecucion seria casi destruida. Se comprende que seria lo mismo si uno o muchos miembros de la ajencia o del consejo de administracion se hiciesen empresarios, directamente o por personas interpuestas: entónces el fraude no encontraria otro obstáculo que el injeniero, i se salvaria sin dificultad nombrando un injeniero sin independencia o cómplice. — He aquí peligros que existen en la ejecucion de todos los grandes trabajos públicos, tanto bajo la direccion de las compañías como bajo la del gobierno.

Peligros del mismo jénero existen en la explotacion de los ferro-carriles. Se ha provisto a ellos hasta cierto punto por la division del trabajo i la multiplicacion de las empresas, dando por adjudicacion a uno el cuidado del material rodante, al otro los gastos de traccion, etc. Estos métodos están al alcance de un gobierno tan bien como de una gran compañía: i se puede observar que las diversas empresas que concurren a una explotacion dirijida al mismo resultado se residencian mutualmente.

La construccion i la explotacion de los ferro-carriles, reducidas así a elementos mui simples, pueden ser emprendidas indiferentemente por el gobierno o por las compañías. El único motivo que haya para preferir estas últimas es la conveniencia de emplear la iniciativa individual mas bien que la del gobierno, siempre que la primera pueda ser sin grave inconveniente sustituida a la segunda.

El trasporte de las cartas es un servicio infinitamente mas cargado de detalles que la construccion i la explotacion de un ferro-carril; i sin embargo en todos los Estados se ha encomendado a la administracion pública, respecto de la cual los particulares no tienen ninguna garantía. Se ha dicho en apoyo de este sistema que la industria privada no conseguiria jamas trasportar i distribuir las cartas a ménos costo, lo que no está demostrado. Se ha dicho que con la industria privada el secreto i la seguridad de la correspondencia serian ménos garantidos que por el sistema actual, lo que tampoco está demostrado. Lo que es mas cierto es que hai pocos paises en que la industria privada tenga interes en trasportar i distribuir las cartas en todo el territorio, i que es conveniente que esta distribucion tenga lugar en todas partes, aun a costa del tesoro público. Ademas, existe casi en todo pais un impuesto sobre el trasporte i la distribucion de la correspondencia, i miéntras este impuesto, aunque malo, exista, ese trasporte i distribucion deberán pertenecer exclusivamente a los gobiernos.

§ 3. - Seguros, tontinas 1, cajas de ahorro i de retiro.

Hai otra clase de servicios industriales mui útiles, que pueden ser prestados indiferentemente por el gobierno o particulares: tales son los servicios de las compañías de

¹ Cajas de fondos vitalicios, en que la parte de los imponentes que mueren ántes del término de la imposicion acrece a la de los sobrevivientes.