

DEL CRITERIO

EN

MATERIA DE GOBIERNO

POR

RAMON ZELAYA

DOCTOR EN DERECHO

SECRETARIO HONORARIO DE LA SOCIEDAD DE ABOGADOS
"DEMOLOMBE" EN EL PALACIO DE JUSTICIA DE PARIS.

1899

SAN JOSE DE C. R.-A. C.
GRAN IMPRENTA DE VAPOR Y CASA EDITORIAL DE ALFREDO GREÑAS



El Don Francisco María Iglesias,

Gran patriota, gran corazón, espíritu superior

~~~~~  
MATERIA DE GOBIERNO

Cuando el autor de estas líneas tenía apenas 17 años de edad, don Francisco María Iglesias lo llamó á su casa y le dijo: "Acabo de leer en un periódico uno de los ensayos de su joven pluma, y quiero hablarle."

Y el joven estudiante, tímidamente curioso, lo escuchó con gran atención, lo escuchó largo tiempo, como extasiado.

El venerable anciano le habló de la vida, de la filosofía de la vida, de los hombres y su maldad y de muchas otras cosas; y el espíritu embrionario se sintió envuelto, comprendido, encerrado, subyugado por la serena sabiduría de aquella alma experimentada y fuerte, así como una gota de agua se encuentra perdida en la inmensidad del Oceano!

Desde entonces, de lejos como de cerca, don Francisco María Iglesias le ha prodigado, paternal, sus preciosos consejos, sus advertencias; lo ha estimulado ó reprendido, según los casos; lo ha consolado también en los azares de la juventud.

Y nadie como él sabe curar las heridas: Una vez, y esto es inolvidable para el que esto escribe, después de uno de esos golpes que reciben siempre las naturalezas fogosas, y que reciben con gusto, corrió el paternal anciano y le dijo: "Oiga hijo: Todas las obras maestras de la escultura, de todos los tiempos y de todos los artistas, las de Praxiteles como las de Scopas y Phidias, todas las estatuas de bronce ó mármol han sido y son realizadas á fuerza de golpes; lejos de desalentarse, hay que sacar partido de las contrariedades!"

Á don Francisco María Iglesias, gran patriota y noble espíritu, en modesto testimonio de una gratitud infinita, este corto trabajo es dedicado.

RAMON ZELAYA.

San José, Costa Rica, 1899.

# DEL CRITERIO

EN

## MATERIA DE GOBIERNO (1)

---

### I

Las presentes líneas son una modesta colaboración en esa obra difícil y penosa, entre las más penosas y difíciles, cuya importancia es incalculable, y que consiste en formar una opinión pública ilustrada. Y antes de ponerlas en las invisibles manos de esa "soberbia potencia", como la llama Blas Pascal, me es muy honroso el someterlas al culto y elevado juicio de vosotros, porque tengo la seguridad, porque tengo la confianza de que vosotros apreciaréis mejor en ellas, si no un valor intrínseco que no tienen, las intenciones sanas y desinteresadas que las han inspirado. Porque sé que las inteligencias cultivadas, que los espíritus enriquecidos en ese comercio ennoblecedor de las ideas, son los únicos capaces de formar y de emitir juicios independientes de toda circunstancia accidental de tiempo ó de lugar.

La resonancia del título de esta monografía me obliga á declarar desde luego que se halla muy lejos de mi mente el peligroso designio de hacer aplicaciones ó referencias de ninguna clase, favorables ó desfavorables, á nuestro modo

---

(1) Esta monografía fue leída en el acto de incorporación del autor al Colegio de abogados de Costa Rica.



de ser actual. No sería jamás en este lugar á donde vendría yo á suscitar cuestiones apasionantes y enconosas. Que la diosa Justicia, ante cuyos apóstoles tengo el honor de hallarme ahora, sea testigo de que no he venido aquí con el propósito de defender ni de atacar á nadie!

El que observa atentamente los hechos y la vida evolutiva de las naciones, sabe perfectamente que es por completo inútil hacer responder al Presente sobre sus méritos ó sus calamidades, como es contraproducente hacer responsable al río de la pureza ó impureza del agua que nos trae. Todo en la creación tiene una fuente, y es en las causas en donde conviene buscar la razón de ser y la explicación de los efectos. El Hoy no tiene, desde el punto de vista de lo absoluto, más importancia ni mayor utilidad que la de servir de preparación y de lección para el Mañana. El autor de este corto trabajito, en lugar de perder tiempo en atacar ó defender el presente, aspira simplemente, modestamente, á colaborar en la preparación del porvenir; pues sabe, como todo el mundo, que los hombres pasan, los hechos pasan, las circunstancias pasan.....Señores: sólo la verdad es eterna!

¿Existirá un criterio científico para distinguir un buen gobierno de uno malo en un país determinado? Y si ese criterio existe, cuál es él, y cómo se podrá determinar? Hé ahí una cuestión, ó una serie de cuestiones, cuyo sólo anuncio no despierta en el espíritu sino ideas muy vagas, sino ideas indeterminadas, y, al parecer, difícilmente determinables. Esa vaguedad aparente caracteriza, en efecto, á casi todas las cuestiones de sociología, é hizo que durante mucho tiempo se negara todo carácter científico á esa rama de los conocimientos humanos. Y es que, en realidad, nada parece más arbitrario, más caprichoso y complejo que la vida del hombre en sociedad. Pues en tanto que los

otros animales obedecen á instintos fijos y universales, tienen los mismos signos para comunicarse con sus congéneres, el hombre no parece tener más ley que su propio arbitrio, se entiende con sus semejantes por idiomas tan múltiples como distintos, se asocia y se gobierna de mil modos diferentes. Sus instintos son innumerables, y su espíritu reviste todas las formas comprendidas entre los dos polos del bien y del mal.

Sin embargo, *á priori*, y sin entrar en mayor examen, hay una consideración que desde el principio debió impresionar á los que negaban á la sociología todo carácter científico: y es que, observando cuanto nos rodea, considerando el orden del Universo, no es posible dejar de notar que todo, todo obedece á una ley, más ó menos oculta, pero incontestable: desde las agrupaciones de moléculas, hasta las agrupaciones de astros; desde la respiración del niño recién nacido, hasta las respiraciones de la tierra por medio de los volcanes; desde la marcha del escarabajo, hasta la marcha de los cometas! El huracán y la tormenta misma tienen su regla. ¿Y por qué el hombre, ese "bípedo sin plumas", había de escapar é esa ley universal?

Puesto que á menudo oímos decir que tal país se halla bien gobernado, mientras que tal otro se halla mal dirigido; puesto que á veces leemos en la historia que tal pueblo se arruinó ó se extinguió á causa de la inmoralidad ó el desgobierno de su gobierno, un criterio intelectual debe existir en la materia.

La cuestión, pues, se reduce á ésto: dado un país cualquiera, ¿cómo debe ser el gobierno de ese país, para que pueda ser calificado de bueno? Es evidente que si llegamos á determinar los caracteres esenciales de un buen gobierno, con relación á un país determinado, por el mismo hecho habremos encontrado el criterio del mal gobierno.



Y aquel que sea malo, lo será tanto más, cuanto más se aleje de los caracteres que distinguen al bueno.

La determinación del concepto de un gobierno bueno es una cuestión difícil, ante todo, porque ese concepto es y tiene que ser esencialmente relativo. Pues es evidente que lo que conviene á un país, puede no convenir á otro. Y aun en un mismo país, un gobierno puede ser útil á un momento dado de la evolución social, y ser perjudicial á otro momento. Sabido es que la vida de las naciones, como la de los individuos, se desarrolla por etapas y por grados. La administración que conviene á un país semibárbaro es y debe ser distinta de la que necesita una nación civilizada. Eso quiere decir que un gobierno, más aún, la concepción de un gobierno que pueda ser útilmente aplicable á todos los países y á todos los grados de civilización, es imposible.

La cuestión se presenta ahora en una forma más concreta: dado un pueblo cualquiera y su grado de adelanto, ¿cuál será el gobierno que mejor le conviene? Tal es el problema.

Para ser práctico y para no abusar de vuestra benévola atención, no examinaré los caracteres que convienen á la autoridad social en los pueblos primitivos y semibárbaros; pues, gracias á Dios, creo no equivocarme al afirmar que nuestro modo de ser se acerca más á la civilización que á la barbarie.

Antes de pasar adelante, y para mayor claridad en la solución del problema que dejo enunciado, necesito advertir dos cosas:

La primera es que no entra en mi plan el discutir ni aun comparar los méritos de los distintos sistemas de gobierno, porque ese estudio me parece ocioso. La doctrina reconoce hoy que, intrínsecamente, el sistema democrático representativo es la forma de gobierno más conforme con

el objeto esencial y final del Estado; y que á él tienden las naciones que, por razones diferentes, gozan de otros sistemas.

La segunda es que, en el presente estudio, tomo el término *gobierno*, como sinónimo de *Poder Ejecutivo*. Los otros poderes del Estado tienen funciones bien determinadas y determinables por la ley, mientras que la acción del Ejecutivo no se puede encerrar en una regla rigurosa. En esta rama de la autoridad social los sanos principios y la honradez de los gobernantes son la mejor ley.

## II

Para determinar los caracteres que debe reunir un buen gobierno, es preciso establecer, ante todo, y á manera de premisa mayor, cuál es el objeto primordial y final de la autoridad social. Pues sabido es que, para la comunidad, para el hombre en sociedad, el tener un gobierno no es un fin, sino un medio para alcanzar un fin. Si llegamos á establecer sólidamente ese objeto, habremos dado un gran paso hacia la solución del problema que me ocupa. Pues es evidente que el gobierno que mejor cumpla con ese objeto será el mejor, y el que más se aleje de él será el peor.

Es un principio que pertenece á la jurisdicción del sentido común, el que dice que el Estado no tiene más fin, ni otra razón de ser, que el de promover el bien y velar por los intereses de la comunidad; pues si los hombres viven en sociedad y se someten á una disciplina social, no debe ser ni es para retirar más perjuicios que beneficios.

La dificultad consiste ahora en determinar cuáles son los verdaderos y esenciales intereses de la sociedad, y eso no es cosa fácil. Es indiscutible que si esos intereses pudieran ser determinados y enumerados limitativamente, mi tesis se hallaría *ipso facto* terminada. Pues de seguida



podría decirse: los intereses sociales son éstos y aquéllos: el desarrollo de los primeros exige tales condiciones, el fomento de los segundos tales otras: el gobierno que mejor cumpla con esas condiciones será el mejor.

Desgraciadamente, las cosas no se presentan de un modo tan simple; y por eso, desde la antigüedad se discute sobre el objeto primordial del Estado. Sin embargo, cuando se trata de establecer un criterio científico en cualquiera materia, es preciso no tomar en cuenta sino los elementos esenciales, los que se hallen menos sujetos á ser afectados por las diversas circunstancias de tiempo, de lugar ó de grado de civilización. Si verdaderamente existe y llegamos á establecer un criterio científico en materia de gobierno, ese criterio debe ser una ley susceptible de evolución, como todos los principios generales, y como la sociedad humana misma.

Según los sociólogos franceses, los intereses primordiales de la comunidad pueden clasificarse en dos grandes grupos: *Orden y Progreso*. Ese mismo concepto repite Coleridge, llamando esos grupos, respectivamente, *Conservación y Progresión*. Según ese concepto, pues, será tanto mejor un gobierno, cuanto mejor satisfaga las necesidades de orden y de progreso; entendiendo por orden la conservación de los recursos sociales adquiridos, materiales y morales, y por progreso, el aumento de esos recursos. Esa división, que seduce por su claridad y sencillez, no cumple con las severas exigencias de la lógica.

En primer lugar, los términos *Orden y Progreso* son términos abstractos, sujetos á interpretaciones y aplicaciones distintas y aun opuestas. Y al no poderlos definir ni ser definibles limitativamente, la cuestión que me ocupa habría cambiado de terreno, pero no estaría resuelta.

En segundo lugar, orden y progreso, entendidos en la acepción corriente, son términos que expresan conceptos



idénticos, aunque en grados distintos; pues el orden es uno de los elementos y una de las condiciones del progreso. Para mejor prueba, no tenemos sino sustituirlos por los términos empleados por Coleridge, de Conservación ó Permanencia, y Progresión. Es incontestable que lo primero que hay que hacer para ensanchar nuestros haberes, es conservar lo que tenemos; como la primera condición para llegar al fin de una ruta es la de no retroceder perpetuamente al punto de partida. Las mismas condiciones que son necesarias para mantener el orden, son indispensables para realizar el progreso. En general, es preciso desplegar tantos esfuerzos para llegar á adquirir algo, como para conservarlo. El que después de un triunfo ardientemente disputado, se adormece, se apereza, ó de algún modo deja de emplear las actividades que se lo conquistaron, tiene fatalmente que perder lo que había ganado. El arquitecto puede olvidar las leyes de la gravitación, pero estas leyes no se olvidan nunca de echar abajo las construcciones hechas en su contra.

Si hubiéramos, pues, de aceptar la anterior doctrina, tendríamos que reunir los dos grupos en uno sólo, el cual sería el *Progreso*. Pero aun así, no habríamos adelantado mucho, porque nos hallaríamos en frente de un término tan complejo y sintético, un término, por consiguiente, que se presta á tantas y tan opuestas aplicaciones, que su uso podría ser más perjudicial que útil. Continuamente vemos, en efecto, invocar el progreso en apoyo de las instituciones y medidas más absurdas. Es preciso buscar, pues, un concepto más concreto de los intereses esenciales de la sociedad, cuyo desenvolvimiento debe ser el objeto final del Estado.

## III

Anteriormente dije que es una verdad axiomáticamente admitida, que si el hombre vive en estado de sociedad, es porque ese estado le facilita el cumplimiento de las múltiples exigencias de la vida y porque quizá ese es el único modo para cumplir su misión en la existencia. Ya veremos cuál es esa misión y cuáles son aquellas exigencias. De ahí resulta, en primer lugar, que el estado de sociedad es un medio y no un fin, para el individuo. De ahí resulta, en segundo lugar, que los intereses de la sociedad no son y no pueden ser, en principio, diferentes, y menos todavía opuestos á los de los individuos. Si se quiere, pues, simplificar la cuestión, es preciso transportarla del terreno social propiamente dicho, al terreno individual. Si se pueden determinar los intereses primordiales y finales del hombre tomado individualmente, es incontestable que un gobierno será tanto más ventajoso, cuanto mejor comprenda y favorezca esos intereses.

La división más racional, me parece, es la que corresponde á la doble naturaleza del hombre, intereses morales é intereses materiales. Técnicamente se entiende por intereses morales, todos los que se refieren al espíritu en sus distintas funciones y facultades. Pero así como entre el alma y el cuerpo existe una relación de subordinación, entre los intereses morales y materiales existe la relación de fin y de medio. En efecto: es una verdad desde la antigüedad reconocida, que el fin último y supremo del hombre es el desarrollo de todas sus facultades, su perfeccionamiento moral é intelectual en el mayor grado posible. Los sabios de la antigua Grecia lo declaraban así en sus diálogos armoniosos. Guillermo de Humboldt, entre los modernos, ha insistido en ese concepto, y literalmente dice que "el fin del hombre no es sino el más alto desarrollo de sus faculta-



des, en un completo y armonioso conjunto." Según eso, los recursos materiales, para el individuo como para las naciones, no deben tener otro objeto, ni tienen otro fin que el de servir á ese completo desarrollo.

Por otra parte, existe una relación de subordinación de los intereses materiales á los intereses morales, porque todo lo que tiende á desarrollar las fuerzas morales de un individuo, tiende por el mismo hecho á fomentar los recursos materiales del mismo. De una manera general, en efecto, la lucha del hombre por la existencia, en una ú otra forma, es una lucha con la Naturaleza; sea para vencer los elementos de ésta, sea para domesticar, por decirlo así, esos elementos, y hecerlos servir á nuestros propios fines. De manera que el que mejor conozca las leyes, más ó menos secretas, de la Naturaleza, se hallará en mejores condiciones para arrancarle los medios de la existencia material.

Ya tenemos, pues, una base concreta para hacer una división fundamental de los intereses primordiales del individuo: intereses *morales* é intereses *materiales*. Volviendo á colocar la cuestión en el terreno social, la misma división será aplicable. Esa distinción es irrefutable, puesto que tiene su fundamento en la naturaleza misma de las cosas; es, por otra parte, más lógica y exacta que la división en intereses de *Orden* é intereses de *Progreso*, porque entre los dos primeros grupos enumerados no existe una simple diferencia de grado, como en los segundos, sino de especie.

Esta división, pues, nos permite acercarnos, aunque todavía de una manera poco concreta, al criterio en materia de gobierno, y en general, en materia de instituciones políticas.

"Ese criterio consiste, dice J. S. Mill, parte en el grado en que esas instituciones promueven el adelanto mental de la comunidad, comprendiendo en esa frase el progreso en intelecto, en virtud y en eficaz y práctica actividad; y par-



te en el grado de perfección con que organizan esas distintas fuerzas mentales, para obtener el mejor resultado en la riqueza pública." (1) El mismo concepto expresa Bentham, diciendo que la primera cuestión que hay que resolver para la apreciación de cualquiera institución política es la de saber hasta qué punto tiende á alimentar en los miembros de la comunidad las diversas cualidades morales, intelectuales y activas. De ahí resulta que el mejor título que puede presentar un gobierno, ó más particularmente, un hombre, un ciudadano, á la gratitud de la patria es el de haber impulsado robustamente la instrucción pública. "Yo he observado siempre, dice el filósofo poeta inglés Ben Jonson, que la principal preocupación de un buen patriota, aun en medio de los mayores conflictos públicos, es de cuidar del buen estado de la enseñanza; pues nada es más digno del estudio de un hombre de Estado, que esa parte de los intereses públicos que llamamos el *adelanto de las letras*." (2)

La importancia incalculable del cultivo intelectual ha sido reconocida no solamente por los sociólogos, sino también sentida por todos los verdaderos estadistas, aun por los que fueron esencialmente hombres de acción. Bien conocida es la estima en que Alejandro Magno tenía á su poeta Homero, á su maestro Aristóteles y á su amigo Diógenes. Julio César, á pesar de haber sido el prototipo del tirano, en lo más ardiente de la guerra civil, escribía sus libros sobre *Analogía*, y se los dedicaba á su amigo Tulio. ¿Quién ignora que el reino de Luis XIV fué grande *única*mente por el estímulo que dió á las letras? Buscad en la historia de los siglos el nombre de cualquier soberano alta-

(1) J. S. Mil: On Representative Government—Chap. II.

(2) Ben Jonson: Discoveries on men and matter, § de augmentis scientiarum.

mente celebrado, desde Alejandro el Grande hasta Federico y Pedro el Grande: siempre encontraréis que de su reino transitorio no queda más título de gloria que el haber impulsado el adelanto intelectual de su país y de su tiempo. Napoleón decía una vez: "Si Corneille y Pascal hubieran sido de mi época, yo habría hecho senador á Pascal y á Corneille Ministro." Y la historia dice: ese teniente de artillería, dotado por Dios con esa corona de oro que es un trono, y esa corona de luz que es el genio, era un verdadero príncipe!

#### IV

Es una cosa bien establecida, pues, que el interés mayor de la sociedad, como del individuo, es el de alcanzar el más alto grado de desarrollo intelectual y moral. Antes dije que el fin supremo, como el primer deber de un buen gobierno, es el de promover ese desarrollo. Todas las demás funciones del Estado, como del individuo, deben ser consideradas como medios para alcanzarlo. \* Dije que trabajar por el adelanto intelectual de un pueblo es trabajar, al propio tiempo, por su adelanto material. Y no necesito emplear muchas palabras, para demostrar que es ese también el único camino para obtener una buena educación política, una opinión pública ilustrada.

En efecto: nadie puede cuidar y velar mejor por sus propios intereses que el interesado mismo, salvo incapacidad; trabajar por la enseñanza pública, es ilustrar á los ciudadanos sobre sus deberes y derechos, y sobre las limitaciones de la autoridad social. Del mismo modo se infunde á los miembros de la comunidad el respeto consciente de las leyes y de la autoridad legítima, lo cual es la primera condición del orden, de la civilización y de la libertad. Ahora bien, el que conoce mejor sus derechos, puede saber mejor cuándo se hallan violados, y cuándo es preciso defen-





derlos. Por consiguiente, entre más ilustrados son los ciudadanos, más contrapeso y vigilancia pueden ejercer en la autoridad, para que ésta cumpla con sus deberes. Por eso, las revoluciones populares, los levantamientos en masa, sin excitaciones y sobornos de ambiciosos, no son posibles sino en los países cívicamente cultos, á menos que se trate de una tiranía manifiesta, que atenta á cada instante á las vidas y á los bienes individuales. Por eso también el carácter distintivo de toda tiranía, política, moral ó religiosa, es la depresión intelectual que produce y que estimula en los que le están sometidos, para que éstos no se aperciban de que tienen derecho á no sufrir el yugo que sufren.

En este sentido dice J. S. Mill: "La única seguridad contra la esclavitud política es el contrapeso hecho al gobernante por el cultivo de la inteligencia y de la actividad, así como por la difusión de conocimientos sobre la cosa pública en los gobernados." (1) Y es que una opinión pública consciente de sus derechos es una fuerza social irresistible, cuyos resortes se ignoran generalmente. "Desgraciado el hombre de Estado, dice Madame de Staël, que cree no tener necesidad de la opinión pública." Otro publicista dice que jamás la impotencia de la fuerza bruta contra la opinión pública había sido tan manifiesta como en los acontecimientos de 1848 en Francia. Esa fuerza de la opinión pública fué la que tomó la Bastilla y ha decapitado soberanos á lo largo de la historia!

Difundir, pues, la instrucción pública en el mayor grado posible es el principal objeto del Estado, porque ese es el único medio de poner al pueblo en posesión de él mismo y de sus verdaderos intereses. "El gobierno que cumpla mejor esta misión, dice J. S. Mill, es el que más probabili-

---

(1) J. S. Mill: *Principles of Political Economy*—Book V—Ch XI—§ 6.



dades tiene de ser el mejor gobierno desde todos los demás puntos de vista; pues no es sino del desarrollo de las cualidades morales é intelectuales de los ciudadanos que depende aún la posibilidad de realizar cualquier progreso en las instituciones políticas y sociales. Por ejemplo, continúa aquel gran sociólogo, la buena administración de justicia se halla en razón directa del valor moral de los magistrados y del valor moral de la opinión pública que influye en ellos y los vigila." (1)

Igual cosa puede decirse del Poder Legislativo: cuando los ciudadanos no quieren votar, ó les importa poco votar en un sentido ó en otro, en primer lugar, dice J. S. Mill, no tienen, en realidad, ningún derecho moral para votar; en segundo lugar, un pueblo que se halla en ese estado de espíritu, no puede contrarrestar las influencias del Poder Ejecutivo, más ó menos interesado en las elecciones de Representantes del pueblo. Una nación en que un estado semejante predomina, no podrá tener sino un Congreso digno de las palabras que Tiberio dirigía á los Senadores, según Tácito: *O homines ad servitutum paratos*.

Queda, pues, determinado el objeto primordial y el fin supremo del Estado, conformemente á la distinción muy racional de J. S. Mill que dejo apuntada. Pero determinar el fin no es suficiente: es preciso conocer los medios que conducen á su realización. ¿Por qué medios será dado al gobierno realizar su elevadísimo cometido social? La cuestión no debe parecer ociosa, porque si el gobernar es un arte, no lo es sino porque, á pesar de las extensas facultades del Poder Ejecutivo, no todos los medios de acción son legítimos.

En realidad, para apreciar la habilidad y los méritos de un hombre de Estado, no debe preguntársele qué fue lo que

---

(1) J. S. Mill: On Representative Government—Ch II.

hizo, sino cómo lo realizó. Porque ¿cómo podríamos aprobar al trabajador de una finca rural, que para traernos la cosecha de café, desgarrara las ramas de los cafetos y destruyera las plantas? Como tampoco tiene mérito alguno el combatiente que sale victorioso, gracias a una traición ó á una alevosía. La manera, pues, de realizar el fin del Estado es tan importante como la determinación del mismo fin.

Dos principios generales dominan esta materia:

El primero es que para que un gobierno pueda ser conceptuado de bueno, es preciso que promueva paralelamente los dos grupos de intereses fundamentales de la comunidad. Un gobierno que fomenta el desarrollo de ciertas actividades, con grandes perjuicios de otras, puede ser un gobierno estacionario ó retrógrado, según la relación de sus bienes comparados con los daños que causa. "Un gobierno puede ser el más propio para conducir un pueblo cualquiera al grado inmediatamente superior de su evolución, dice J. S. Mill, y sin embargo, ese mismo gobierno podría ser muy perjudicial, si el progreso que realiza lo hace de tal manera, que obstaculice la marcha de ese pueblo hacia los grados todavía superiores de su desarrollo. Tales casos, desgraciadamente, son frecuentes, y hay que contarlos entre los hechos más tristes de la historia."

Desde el punto de vista de la responsabilidad ante el progreso, la doctrina se halla de acuerdo en reconocer que más mérito tiene un gobierno que preste mayor atención al adelanto moral é intelectual de un país, que al adelanto material.

A este respecto no podría hacer nada mejor que citar un párrafo del mismo autor: "El mérito que haría excusar en un gobierno casi todos sus deméritos compatibles con la ley del progreso, es el de que su acción sea favorable, ó,



por lo menos, no sea desfavorable á la marcha de la sociedad hacia el nivel intelectual inmediatamente superior." (1)

El segundo principio general que rige esta materia es que un gobierno, para ser bueno y digno de un país civilizado, no debe emplear en su acción sino los medios ordinarios determinados por las leyes. Recurrir á medidas extraordinarias, fuera de los casos extremos en que la existencia misma de la nación se halla en peligro, tiene el doble inconveniente de falsear la confianza y la tranquilidad públicas, y de acusar poca habilidad en el gobernante que las emplea.

Por eso, los grandes estadistas y los verdaderos hombres de gobierno han desdeñado siempre tales medidas, fuera de los rarísimos casos apuntados. Por ejemplo, á propósito de la suspensión de garantías individuales se expresaba enérgicamente una vez el gran Cavour: "¿La suspensión de garantías individuales?, nó la quiero: el chicuelo más imbécil puede gobernar perfectamente un país por medio de la suspensión de garantías individuales." ¡Y Dios sabe si Cavour tuvo dificultades ingentes que vencer en la realización de sus obras magnas! En esa expresión nos aparece como un atleta consciente de sus fuerzas, que muestra al mundo sus robustos y potentes músculos. Pero más propio hubiera sido que condenara el uso y el abuso de aquel recurso político, por ser una institución en ella misma arbitraria y, por consiguiente, anacrónica en un país civilizado. En virtud de la suspensión de garantías individuales, en efecto, los ciudadanos se hallan sometidos, como única ley, á la absoluta voluntad del ó de los que ejercen el Poder Ejecutivo. El más alto don del hombre como ser racional, la libertad, desaparece; toda seguridad personal y patrimonial, toda confianza, todo impulso en

(1) J. S. Mill.—Loc. cit.





los negocios dejan de existir; el principal distintivo de una sociedad bien organizada, de un país civilizado, que es el de regirse por leyes fijas y previamente promulgadas, también desaparece. De ahí resulta que ese recurso político no podría justificarse sino en países que carecen de una legislación completa, en países, por consiguiente, semibárbaros. Mas en las naciones civilizadas, es un principio generalmente admitido, que los atentados locales deben ser también localizados para la represión. Tal es la opinión constante de la doctrina política en los tiempos antiguos, modernos y contemporáneos. "La falta de unos pocos, dice Tácito, no debe perjudicar sino á los culpables, y no justifica en modo alguno la supresión del derecho de todos; *Paucorum culpam ipsis extiosam esse debere, nihil universorum juri derogandum.*" (1) En el mismo sentido abundan también Santo Tomás de Aquino (2) y Juan Locke (3). "Para salvar á la Patria, dice Vergniaud, las leyes marciales nos parecieron necesarias; y por eso, esas leyes nos parecieron justas (4)." De ahí resulta que, según el pensamiento de Vergniaud, si la Patria no se hubiera hallado en peligro, la aplicación de esas leyes extraordinarias no se podría justificar. Igual concepto expresa un modernísimo publicista alemán: "Si la existencia misma del Estado se halla en juego, dice, sea por causa de guerra exterior, sea por un trastorno interior general, un Estado se protege por medio de la suspensión de las garantías individuales. Y no podría ser de otra manera, agrega: Pues cuando se trata de la existencia misma de la nación, deben los derechos de los particulares ceder ante la salvación de la Pa-

---

(1) Tácito: *Annales*.

(2) *De regimine principum*—Lib. I.

(3) Locke: *Of Civil Government*—Chap. XIV—§ 162.

(4) Discurso del 27 de octubre 1791.

tria." (1) De manera que un gobierno que, para la represión de atentados locales, empleara el mismo medio destinado á los casos graves en que la existencia misma del Estado se halla en peligro, comete la misma incorrección y la misma puerilidad que el sujeto que, para matar un escorpión, montara y disparara unas cuantas baterías de cañones del mayor calibre.

La suspensión de las garantías individuales afecta directamente la confianza pública, y por consiguiente los intereses industriales y comerciales. "La determinación y la existencia de los derechos individuales deben ser fijas y permanentes, dice un sociólogo americano; pues de otro modo sería imposible toda seguridad y toda confianza en el futuro; todo estímulo industrial y comercial desaparecería." (2) El mismo autor, que es tan moderno como Treitschke, se halla de acuerdo con éste para afirmar que los derechos individuales no deben ser suspensos sino cuando la existencia misma de toda la comunidad social se halla en peligro. "Pero, agrega ese gran publicista, un gobierno justo y prudente debe restablecer el estado normal de las cosas tan pronto como sea posible." (3)

Otro de los recursos ó medios políticos extraordinarios, cuyo empleo no debe ser justificado sino por circunstancias muy excepcionales, son los impuestos y subsidios extraordinarios, no comprendidos en el sistema ordinario fiscal del país.

Tales son, pues, los dos principios generales que rigen la cuestión de saber por qué medios es dado á un buen gobierno cumplir con su doble misión. Resumiendo la exposición anterior, esos dos principios son: promover el progreso de los intereses sociales en su conjunto, y no una parte de

---

(1) Heinrich von Treitschke: Politik—1897.—I Band, s. 162.

(2) Th. Woolsey: Political Science—I Vol., part. 2.—Ch. I § 57.

(3) Ybid, Vol. I, Ch. V, § 90.



ellos solamente, con perjuicio de otra parte. Y promover ese progreso, de acuerdo con las leyes de derecho común, vigentes en el país que se gobierna.

En lugar de esos dos principios, que son los de la escuela liberal, háse pretendido que esa escuela profesa el principio absoluto de la libertad sin restricción ni excepción alguna. Mas eso, como se ve, es una afirmación gratuita. Toda libertad necesita una reglamentación, según su naturaleza y según la educación y las capacidades del que la ejerce; pues como dice Platon, ¿cómo puede ser justo el poner armas en las manos de un hombre loco? En sociología, como en todo, son aplicables las palabras siguientes de José de Maistre: "Se halla fuera del alcance de las fuerzas del hombre el crear una regla que no necesite una excepción: allí ea donde no hay dispensa, hay violación." (1)

En realidad, el principio de la acción por medio de la libertad se halla comprendido en el segundo de los que dejo enunciados; en este sentido que no se puede exigir á la autoridad más libertad que la que se halla autorizada por las instituciones políticas del país que se gobierna. Y eso es lo más racional: esas instituciones, en efecto, siendo, en principio, el resultado de la moralidad y de la intelectualidad de la nación, ellas son las que mejor pueden determinar el más ó el menos de libertad que corresponde y que conviene á un país, á un momento dado de su evolución. Por eso, el estudio del gobierno social es á la vez una ciencia y un arte: ciencia, en cuanto el objeto de ese estudio se halla regido por leyes universales, pero evolutivas; arte, porque de ese estudio se desprende un conjunto de reglas prácticas que deben guiar la aplicación de las verdades absolutas de la ciencia á los diferentes estados de la evolución social. Ni

(1) Joseph de Maistre: *Du Pape*—Liv. II—Chap. III.

la una ni la otra, es decir, ni la ciencia ni el arte del gobierno se aprenden por obra y gracia del Espíritu Santo; sino por un esfuerzo tenaz y una observación laboriosa, cualidades indispensables para toda investigación científica.

“ Tanto como la ciencia política, el arte de gobernar escapa á lo arbitrario, dice Emilio Acollas; el arte político supone, en efecto, la ciencia como premisa indispensable. Por mejor decir, el arte no es sino la misma ciencia que descende al nivel de las realidades y de las posibilidades. El verdadero hombre de Estado, agrega, es el que, poseyendo la Ciencia Política, no se desvía nunca de sus principios, y sabe proporcionar las soluciones teóricas á las necesidades del presente.” (1)

Repito, pues, que la libertad debe indefectiblemente existir, en más ó en menos, en todos los grados de la evolución social; pues la libertad es á la naturaleza humana, lo que el aire es al ave, lo que el sol es á las plantas. “ La experiencia demuestra, dice Lastarria en este sentido, que la dictadura arbitraria no es jamás un elemento de progreso, ni mucho menos una base sólida y duradera de orden social.” (2) Pero pretender llegar de seguida al maximum de libertad, es un propósito peligroso. En todas las cuestiones hay siempre un ideal, al cual siempre debemos caminar. En sociología, como dice Víctor Hugo, el ideal es el Derecho, la realidad es la Ley; la ley debe acercarse más y más al derecho. El Derecho lo establece Dios, la Ley es obra del hombre. La doctrina liberal sabe eso, y laboriosamente se conforma con ello!

---

(1) Emile Acollas: *Philosophie de la Science Politique*, p. p. 108 y 409.

(2) Lastarria: *Política Positiva*, p. 217.



## V

Después de haber expuesto los dos principios anteriores, paso á concretar un poco más los medios por los cuales un buen gobierno debe cumplir su cometido. Como simple referencia, repito que ese cometido es, en cierta manera, doble: promover el progreso intelectual y moral de los gobernados, por un lado; y conservar y aumentar los recursos materiales de la comunidad, por otro. Eso es lo que sintéticamente expresa J. S. Mill diciendo que un gobierno debe ser juzgado según su acción sobre los hombres, y su acción sobre las cosas; según lo que hace de los ciudadanos, y lo que hace con ellos, es decir, con la actividad de ellos.

Tomaré la primera parte de ese doble objeto, y me preguntaré por qué medios legítimos es dado á un gobierno estimular el adelanto intelectual y moral de un país.

En primer lugar, es preciso observar que la acción, buena ó mala, de un Gobierno en los gobernados, es una acción continua, que se ejerce bajo mil formas distintas. De ahí resulta que cuando esa acción es buena, su efecto salutario se siente en todas partes y por todas las clases sociales, bajo mil formas diferentes. Por eso, con razón, dice Carlyle: "Cuando una nación se siente desgraciada, con toda seguridad, esa nación ha sido mal gobernada." (1) Y es porque, como lo demuestra J. S. Mill, "el Gobierno es una fuerza que ejerce una gran influencia en el espíritu de los hombres, y, al propio tiempo, es un conjunto de arreglos para el manejo de los negocios públicos. Cuando la maquinaria política funciona mal, los malos efectos se sienten de mil maneras, disminuyendo sobre todo la moralidad pú-

---

(1) Thomas Carlyle: Past and Present. Chap. V.

blica y matando la inteligencia y la actividad del pueblo." (1)

El primero y más evidente de los medios de promover el adelanto intelectual de un país es el de los establecimientos de enseñanza. Su utilidad incalculable como medio moralizador es hoy reconocida sin discusión en todos los países civilizados. Por eso no insistiré sobre la necesidad y la conveniencia de que los buenos gobiernos le den la mayor atención. El artículo 22 de la *Declaración de los derechos del hombre*, promulgados por la Convención Nacional en 1793 decía: "La instrucción es una necesidad de todos: la sociedad debe favorecer *con todas sus fuerzas* el progreso de la razón pública, y debe procurar poner la instrucción al alcance de todos los ciudadanos."

En el mismo sentido se expresa Macaulay: "El progreso de la literatura y de las artes ha sido siempre proporcionado á la prosperidad pública." (2) Los principios generales de la instrucción pública se hallan hoy bien establecidos, y tampoco me detendré en su estudio. La instrucción gratuita y obligatoria es la ley fundamental que debe servir de base á todo buen sistema de enseñanza. "La instrucción elemental obligatoria es la exigencia más importante de la higiene pública," dice Zambrana con mucha razón. (3)

El segundo medio de promover el adelanto moral de un país es tan importante como el primero, aunque generalmente se vea con indiferencia: se trata de la buena distribución de las funciones públicas. Que el modo cómo se distribuyan las funciones públicas tiene una acción directa moralizadora ó desmoralizadora, resulta del principio de J. S. Mill citado más arriba, á saber, que la autoridad so-

[1] J. S. Mill: *On Representative Government*. Chap. II.

[2] Lord Macaulays *Essays*: Machiavelli.

[3] Antonio Zambrana: *La Administración*. Cap. VII.



cial es una fuerza que influye de continuo en el espíritu de los hombres. Esa influencia, por consiguiente, puede ser buena ó mala, según el que la ejerza y el modo como la ejerza.

Por otra parte, la manera como se distribuyan las funciones públicas afecta directamente también el interés del Estado; pues si hay un mal empleado ó si hay un funcionario que no funciona, los intereses públicos sufren. De manera que el estudio de esta cuestión es tan importante como las más trascendentales.

Dos principios generales dominan esta materia.

El primero es el principio de la alternabilidad en las funciones públicas, para que el mayor número posible de ciudadanos tome una parte directa en la administración de los intereses del Estado. El segundo es que debe haber concordancia entre las exigencias de las funciones con las capacidades del funcionario.

El efecto moralizador y el fundamento del primer principio, lo expresa Lastarria de la manera siguiente: "reconocida como principio fundamental de la política la soberanía nacional en el presente siglo, las naciones se educan y se adiestran en su ejercicio, tomando mayor participación en la organización del Estado, mientras más interés les inspiran los negocios públicos y el cuidado de sus derechos y libertades." (1) Toda la doctrina se halla de acuerdo en reconocer que la participación del mayor número de ciudadanos en la administración pública es una instrucción cívica incontestable, por el interés que despierta en los particulares la marcha general del Estado.

El principio de la alternabilidad en las funciones públicas tiene, en segundo lugar, la ventaja de evitar el espíritu de rutina ó la burocracia. En efecto, sabido es que cuando

---

[1] J. V. Lastarria: Lecciones de Política Positiva, p. 227.

un hombre hace por largo tiempo é indefinidamente la misma cosa, y emplea siempre las mismas actividades, llega á convertirse en una verdadera máquina. Todo espíritu de iniciativa desaparece en él, y las facultades de su ser que no son necesarias para el ejercicio de sus monótonas funciones, se adormecen y se embotan. Por esta razón decía Guillermo de Humboldt con tanta exactitud, que hay dos condiciones esenciales para el desenvolvimiento de la naturaleza humana: "La primera es la libertad; la segunda es la alternabilidad y la variedad de las situaciones." En este mismo sentido dice también Aristóteles: uno de los sostenes de la libertad es la alternación entre gobernar y ser gobernado." (1) Se ha reconocido, en efecto, que cuando un funcionario permanece indefinidamente en un puesto, llega fácilmente a tomar el hábito de mirar ese puesto como algo de su pertenencia. Y si ese puesto es elevado, aun llega á considerar al resto de sus conciudadanos como seres inferiores, dignos de su menosprecio.

J. S. Mill examina los inconvenientes de que los mismos ciudadanos conserven indefinidamente en sus manos la autoridad, desde el punto de vista del carácter nacional. Hay que distinguir, á este respecto, dos caracteres fundamentales en los hombres: el carácter *activo* y el carácter *pasivo*. El primero es el que lucha contra los males existentes; el segundo es el que los sufre ó los soporta con resignación. Cuando los mismos ciudadanos permanecen en el Poder, la gran mayoría de la nación se acostumbra á obedecer siempre; no ejerciendo nunca mando alguno, no ejercitando sus facultades activas, el carácter que predominará es el carácter *pasivo*, el cual sirve de camino para llegar á la indolencia oriental. Ahora bien, es incontestable que el carácter activo es mucho superior al pasivo, es el único capaz de reali-

[1] Citado por H. Treitschke. Politik. 1897. I Band, S. 157.





zar el progreso en todo, material é intelectualmente. "El hombre, dice J. S. Mill, que se halla continuamente midiendo sus fuerzas con dificultades, es el que mejor puede distinguir de seguida aquellas que le son insuperables, y las que, aun pudiéndolas vencer, el éxito, el resultado no guarda proporción con los esfuerzos hechos." (1) De ahí resulta que el tipo de carácter activo es el que tiene mejor sentido práctico; mientras que el carácter pasivo es contemplativo y "soñador de sueños," como se expresa el mismo autor.

El carácter *activo* en el hombre es también superior al *pasivo*, porque fácilmente puede asimilarse y poseer las raras cualidades de éste. La casi única cualidad del carácter *pasivo* es la paciencia, siempre que no degenera en indolencia; pues bien, dice Mill, fácilmente el carácter *activo* es paciente, cuando es necesario, precisamente porque sabe medir mejor las dificultades y porque tiene más sentido práctico.

La filosofía del principio de alternación la establece el mismo sociólogo inglés en los términos siguientes: "Lo que es todavía más importante, dice, que esa cuestión de sentimientos, es la práctica disciplina cívica que resulta para los ciudadanos, cuando se les pide que ejerzan temporalmente y por turno las funciones sociales." [2]

El principio de alternación en las funciones no se halla reñido con el que prescribe que cada función pública sea desempeñada por los individuos que reúnan las capacidades necesarias, y que es el segundo que dejo enunciado más arriba. Este principio lo formulan los ingleses con mucha holgura, por *the right man in the right place*. Pero esto ha de ser objeto de capítulo aparte.

---

[1] J. S. Mill: Op. cit. Chap. III.

[2] J. S. Mill—Ibid.

## VI

La distribución de las funciones públicas en general, y en virtud del principio de la unidad administrativa, se halla á cargo de los altos funcionarios del Estado. En el ramo administrativo, que es del que trato ahora, esa distribución depende, principalmente, de los Secretarios de Estado. Y la manera como estos últimos son nombrados cambia según los sistemas políticos. En los países en que no existe el sistema parlamentario, el nombramiento de los Secretarios de Estado depende exclusivamente de la voluntad del Jefe del Poder Ejecutivo. De manera que en estos países, la acertada ó desacertada distribución de las funciones públicas administrativas depende del tacto y de la perspicacia del Jefe del Estado.

Es en esto precisamente en lo que, sobre todo, los grandes estadistas han dado prueba de esa ciencia intuitiva, cuya posesión es la principal cualidad de todo hombre de gobierno, y que se llama *la ciencia de los hombres*. Conocida es, á este respecto, la admirable habilidad con que Napoleón sacaba partido, en provecho de la nación, de las cualidades y de los defectos de sus grandes jefes. Es sencillamente admirable cómo, muchas veces, la victoria era arrebatada al enemigo con la rapidez del relámpago, gracias á una sabia combinación de rivalidades, de celos, de envidias entre aquellos héroes homéricos. Por eso decía Víctor Cousin que la verdadera política se funda en el conocimiento de la naturaleza humana. En este sentido, un hombre que se crea hombre político, no tiene derecho de quejarse de la infidelidad ó de la traición de un subalterno por él mismo escogido: *Nemo auditur propriam turpitudinem allegans*.

Para las altas funciones del Estado, que son por naturaleza complejas y exigen principalmente un trabajo espe-





culativo ó cerebral, los hombres cultivados, los hombres de idea ó de *intelecto*, como se dice, son los más aptos. Pues, como dice muy bien Carlyle, el talento cultivado no es un instrumento que se pueda manejar bien ó mal, no: es más bien una mano que maneja bien cualquier instrumento. “No conozco en el mundo, continúa ese gran filósofo y crítico inglés, ninguna clase de gobierno, de constitución política, de revolución ni de aparato social alguno más digno de curiosidad y de experimento científico que esto: el hombre de verdadero intelecto en lo más alto del Estado! Este debe ser el objeto de todas las constituciones y de todas las revoluciones, si es que tienen un objeto. Pues el hombre de verdadero intelecto es siempre un hombre de noble corazón. es el verdadero, justo, humano y el valiente hombre. Hacedlo vuestro jefe, y todo lo habréis conseguido; por el contrario, alejadlo de los negocios públicos, y no habréis conseguido nada, aunque tengáis tantas constituciones como fresas hay en los campos, y aunque pongáis un parlamento en cada aldea.” [1] Nada hay más exacto ni más conforme con la realidad, salvo las excepciones que comporta toda regla. “La nobleza de los sentimientos, dice Víctor Hugo, ese apóstol del pensamiento, se halla en razón directa de la intensidad de la inteligencia.”

En efecto, cuando á la cabeza del Estado se halla un hombre sin cultivo, los efectos deplorables, como se expresa J. S. Mill, se sienten en el país de mil maneras. “Un soberano sin cultivo, dice Ben Jonson, es como un piloto sin ojos: todo su gobierno se hace á tientas.” [2]

Todo eso es incontestable; mas lo importante es determinar los medios conducentes á que los más capaces ocu-

[1] Thomas Carlyle: Hero Worship—Lecture V.

[2] Ben Jonson. Op. cit.: *De illiteratus princeps*.

pen los más altos puestos del Estado. Esos medios se reducen, en realidad, á uno solo, que es la fuente de todo bien y de todo verdadero adelanto en la vida política de un país: ese medio, no me cansaré de repetirlo, es la formación de una opinión pública ilustrada, una buena instrucción cívica en los miembros de la comunidad. Es preciso convencerse de esa gran verdad y que todo el que pueda trabajar en ese sentido trabaje. Estimúlense y propágense periódicos á bajo precio, con variada lectura, en que se pregonen en forma clara los derechos sagrados y los deberes imperiosos del ciudadano. Que el que pueda manejar una pluma, el que tenga una idea útil que poner en el comercio intelectual de la comunidad, no desdeñe ni rehuse ponerla en circulación en los órganos de la opinión. La Prensa es la tribuna y el sostén de la libertad.

La mayor desgracia pública de un país, es que los ciudadanos más capaces y cultivados no participen á la marcha general del Estado. "Un signo infalible de la estulticia de una nación, dice Thomas Carlyle, es que no sepa aprovechar toda la cantidad de sabiduría que existe en ella; que no sea gobernada por los hombres más expertos que posee, los cuales tienen el derecho divino del talento de gobernar en todas las naciones." Que no se diga que algo ó alguien impide hacer ese provecho, porque no hay que olvidar que no hay nada que resista á la voluntad de un pueblo, cuando ese pueblo tiene una voluntad. Si no la tiene, hay que despertársela, lo cual no es imposible cuando no se trata de un pueblo bárbaro. "Los opresores no son los hombres, dice Hugo, son las cosas; son hechos malos que resultan de las cosas malas: es preciso, por consiguiente, corregir las cosas." [1] Lo repito, hoy es un axioma que los bienes, como los males políticos de un país, provie-

[1] Víctor Hugo: William Shakespeare. Liv. III Chap. II.





nen, en su mayoría, de la buena ó mala educación de la opinión pública. Cuando esa educación existe en un alto grado, Carlyle dice que los ciudadanos se hallan en condiciones de dirigir á sus malos gobernantes palabras de reproche ó de amenaza, como estas: "En cambio de vuestros proyectos y contraproyectos, proyectos de protección de esto ó de aquello, os suplicamos con energía que ceséis de ser charlatanes; y si no, abandonad, vuestros puestos. Servíos no poner vuestras charlatanerías é imbecilidades en ninguna parte de nuestras instituciones para que nos rijan; y mucho mejor sería que no nos dirigiérais vuestros dialectos y vuestras jerigonzas: pues bien sabemos reconocer las obras de los farisantes en donde quiera que las veamos, y las jerigonzas siempre que las oigamos." [1]

Es incontestable que mayores probabilidades y garantías de acierto existen en un país cuando la parte pensante de la comunidad dirige la administración pública. En el curso natural de las cosas y de la vida social espontánea, esa parte pensante se halla siempre en la parte superior allí donde el trabajo es más difícil y las responsabilidades más grandes. "La cúspide en el hombre, dice alguien, es la cabeza; y ahí donde reside el pensamiento reside también el poder."

Los sociólogos admiran unánimemente á los chinos antiguos, por el empeño con que buscaban y escogían los funcionarios del Estado entre los hombres de un espíritu cultivado: "Tenemos un precioso ejemplo en China, dice J. S. Mill, una nación de mucho talento y, desde ciertos puntos de vista, de mucha sabiduría. Los chinos son notables, continúa, por la excelencia de su organización social para distribuir la mayor sabiduría que poseen entre todos los

---

[1] Th. Carlyle: Past and Present. Chap. V.

miembros de la comunidad, así como por el empeño que muestran porque los que se han apropiado más y mejor esa sabiduría, ocupen los altos puestos de honor y de poder." [1]

Carlyle dice: "En toda China parece existir, más ó menos, un activo empeño por descubrir los hombres de talento que puedan existir en las generaciones jóvenes. Los niños que se distinguen en las escuelas primarias, son promovidos en favorables condiciones á los estudios superiores, para darles ocasión de que se distingan más y más. Y parece que es de entre estos estudiantes notables que los gobernadores y los personajes oficiales son escogidos." [2]

## VII

Anteriormente dije que en la manera de distribuir las funciones entre los ciudadanos han mostrado siempre los grandes estadistas un golpe de vista seguro y un tacto admirable; que la facultad intuitiva que permite distinguir, sin mucho estudio, de un hombre á otro, en sus peculiares cualidades y defectos, es una de las cosas que caracterizan al hombre de gobierno.

Ahora debo agregar que un gobernante tiene tanto interés como la nación, en tener colaboradores capaces. Pues como dice de nuevo Ben Jonson, "aun cuando el gobernante tenga todas las virtudes, es como los mejores pilotos que, fuera de velas, anclas y cables, necesita buenos marineros."

La nación se halla directamente interesada, porque, como lo dije antes, las funciones públicas se hallarán bien ó mal cumplidas, según que los funcionarios son buenos ó malos. Un funcionario obstaculiza ú ofusca el progreso moral ó material del país, por su acción como por su inac-

[1] J. S. Mill: *On Liberty* Chap. III.

[2] Th. Carlyle: *Hero Worship*:—Lecture V.





ción, según los casos y según sus atribuciones. Un funcionario puede también perturbar ese adelanto, cuando él mismo es una persona criminal ó inmoral, marcada por el dedo de la vindicta pública. Nada corrompe más el sentimiento público de justicia y de moralidad, como ver que el encargado de aplicar ó de ejecutar la ley es el mismo que manifiestamente la viola. Eso, fuera del daño que se hace á la confianza y á la seguridad públicas; ¿pues qué tranquilidad puede tener un rebaño cuyos pastores son lobos? En este sentido, nada hay, en verdad, más pernicioso para un país, que un gobierno que eche mano sin escrúpulo de los miembros moralmente degenerados de la sociedad. Eso estimula el crimen y deprime la virtud, alienta la estupidez y rebaja la inteligencia: en una palabra, eso es gobernar con las fuerzas *negativas* y no con las fuerzas *positivas* de la nación. Y cuando tal cosa sucede, el estadista imparcial, el patriota y el historiador pueden preguntarse: ¿qué se puede esperar de un tal orden de cosas? La ignorancia y la maldad no han sido nunca los factores del progreso, y el progreso debe ser y es la ley natural de la vida.

En el mismo sentido, nada hace presumir en un gobierno más graves responsabilidades ante la historia y ante el mañana, como el hecho de que las personas pública é incontestablemente reconocidas por honradas, desdeñen de participar en su administración, por no incurrir en sus mismas responsabilidades. Pues la disyuntiva siguiente es indiscutible: ó bien un gobierno tiene fines altos y propósitos nobles, y entonces no debe ni puede servirse sino de agentes rectos y capaces de comprender sus funciones; ó bien sus miras son torcidas, y entonces se sirve de los bajos elementos morales que ofrece la sociedad, por ser ahí solamente donde se puede encontrar agentes de malas obras, así como solamente en las clases desgraciadas se encuentran cocineros.

Por otra parte, confiar el ejercicio de la autoridad social á hombres que son públicamente señalados como infames, notoriamente reconocidos como violadores de las leyes más elementales de la lealtad, de la gratitud y de la moral, es hacer insulto á la sociedad misma que se pretende gobernar. Funcionarios de estas calidades son perjudiciales para todo el mundo, para jefes y subalternos, y dañinos para la nación: á causa del desprestigio de que gozan y en venganza de él, son generalmente arbitrarios y aun pueden llegar á ser feroces. No consultan, por consiguiente, sino los intereses egoístas de su personalidad: *fames magis quam fama*. Se pasan estudiando las miradas y gestos de los hombres, para ver si hay alguien que, á pesar de su elevación ó su potencia, se atreva á recordar, aun en pensamiento, lo que la conciencia les reprocha de continuo; y si hay algún desgraciado que no muestre un olvido completo, de seguida entran en un furor y en un deseo de venganza tanto más intenso y peligroso, cuanto que es secreto!

En todos tiempos y en todas las formas de gobierno se ha tenido cuenta del criterio público sobre las capacidades de los hombres para el desempeño de una función social. Eso toca con la autoridad misma del funcionario, y es elemental. Tácito reprochaba con indignación á Tiberio, el haber elevado al Senado á Curtius Rufus, un hombre sin los méritos que entonces exigía el criterio público, de los cuales el principal era el nacimiento. Tiberio confesaba desdeñosamente su falta, y decía: *Curtius mihi ex se natus videtur*. Curtius me parece ser hijo de sí mismo. Mas ese desdén no es permitido á un gobernante, sino á la condición de ser Tiberio; lo cual, en los países civilizados, es sencillamente imposible, y más que imposible, peligroso. Pues, como dice Ben Jonson, hoy se sabe que un tirano, por grande y poderoso que parezca á los cobardes y á los apáticos,



no es sino una simple creatura, un animal como cualquier otro. Calígula deseaba que el pueblo de Roma no tuviera sino un pescuezo: pero cuando cayó, muy bien sintió que ese pueblo tenía muchas manos. Que no olviden eso los tentados por el demonio, y los violadores del derecho y de la justicia!

Debo agregar que el verdadero hombre de gobierno, el hombre de altas y claras aspiraciones, se dirige instintivamente á hombres que le son análogos, porque sabe, porque siente que son los únicos que pueden llevar á buen fin una noble empresa: *Rectitudo lucem adfert; obliquitas et circumductio offuscat*. Toda la historia de la humanidad confirma esa regla: "no son sino los grandes espíritus, dice un filósofo inglés, los que pueden ser y son lealmente sumisos, reverentes hacia todo lo que se halla por encima de ellos; las almas pequeñas son incapaces de ser así. El hombre sincero, agrega, es por naturaleza el hombre obediente: solamente en un mundo de héroes puede existir la leal, y no servil, obediencia al Héroe." (1)

El ejemplo más típico que confirma esos conceptos es toda esa época legendaria y casi mitológica de la historia de Francia que se llama el Primer Imperio. Cada uno de aquellos altivos héroes, con la aureola de sus hechos extraordinarios, era una como fiera indómita siempre lista al asalto; hombres sublimados por el más intenso desprecio de la muerte, capaces de despertar la envidia de los dioses! Y sin embargo, ved con qué sumisión incondicional, con qué ciega lealtad obedecían al más pequeño signo del gran Jefe! "Yo soy el soldado, le decía Desaix, y Vos sois el general."

En este sentido, se puede juzgar de las facultades de mando de un hombre, según la calidad de los que lo siguen:

---

[1] Th. Carlyle: Hero Worship, loc. cit.

el que no llega á hacerse obedecer sino de los que no saben sino obedecer, tiene pocas probabilidades de ser un *jefe*, en el sentido alto que le da la historia.

Debo repetirlo: cuando un gobierno se halla compuesto, en todo ó en su mayor parte, de los miembros desvirtuados de la comunidad, es un gobierno de fuerzas *negativas*. Haced el examen y la adición de sus actos uno por uno, y con seguridad encontraréis por resultado:—x.

### VIII

He estudiado, pues, los principales medios de realizar el progreso moral é intelectual de un país. Ahora debería pasar á examinar los que son más propios para promover el adelanto material. Desgraciadamente, la materia es tan vasta, que me faltaría espacio aun para exponer los principios generales de ella. El estudio de estos medios constituye el objeto de esa otra rama importantísima de las ciencias sociales que se llama *las ciencias económicas*.

La determinación del mejor sistema económico de un país depende esencialmente del conocimiento exacto de los dones y recursos naturales de ese país. Naturalmente, esos recursos naturales deben ser explotados conformemente á las reglas prescritas por la Economía Política y por las ciencias financieras. De ahí resulta que para el fomento y buen manejo de la riqueza pública, necesita indispensablemente un hombre conocer bien, por una parte, la estadística del país, y por otra, las leyes científicas de la Economía Política.

Es en el manejo de las finanzas nacionales en donde menos puede aplicarse el arte de la adivinación; pues ese manejo obedece á las leyes severas de las ciencias exactas. A causa de eso, es esa quizá la rama de la Administración pública que exige más conocimientos técnicos. Pretender que porque alguien es buen abogado, buen médico, buen agri-





cultor ó buen ingeniero, por ese solo hecho puede ser buen financiero, es creer ingenuamente, como dice el personaje de la comedia, que se puede reemplazar un calculador por un bailarín.

Mas por encima de todos esos medios, hay una condición primordial é indispensable para el desarrollo de los intereses materiales de un país. Esa condición es la seguridad y la garantía, no solamente de la propiedad, sino del orden público.

La principal y casi única condición para el mantenimiento del orden es el respeto y el estricto cumplimiento de las leyes, tanto de la parte de la autoridad, como de la de los ciudadanos. Este es el sentido y la explicación de esta sentencia del gran profesor Laurent, quien dice que "predicar el respeto de la autoridad y de la ley, es trabajar por el mantenimiento de las libertades públicas."

Ahora bien; la primera condición para que la autoridad sea respetada, es que ella se haga respetar; y la única manera para que un gobierno consiga eso es conformarse siempre con la ley. Puesto que toda autoridad social no es sino un mandatario de la comunidad, es preciso, para que como tal sea considerada, que se conforme con la voluntad del mandante. Ahora bien, tratándose de una nación, esa voluntad no es otra cosa que la ley. De ahí resulta que un mandatario que se sale de los límites de la ley, deja de ser mandatario; y todo lo que ha hecho fuera de esos límites, cae directamente bajo su responsabilidad personal. La sanción de esa responsabilidad, así como los procedimientos para establecerla, varían según el derecho positivo de cada país.

La doctrina anterior ha sido reconocida por los publicistas desde épocas muy reculadas. John Locke dice: "Aunque se tome á un gobernante juramento de fidelidad, es preciso que se entienda que ese juramento se le toma como

supremo ejecutante de la ley, y no como supremo legislador. Fidelidad de la parte de los gobernados no siendo sino obediencia conforme á la ley, cuando un gobernante la viola, deja de tener derecho á la obediencia de los particulares. Pues un gobernante no puede exigirla, sino en su calidad de persona pública, investida del poder de la ley; no debe ser considerado sino como la imagen, el fantasma y el mandatario de la comunidad, cuya voluntad es la ley. De ahí resulta, continúa aquel filósofo, que cuando un gobernante se separa de la voluntad y del mandato públicos, y obra según su propio arbitrio, él mismo se degrada de su carácter de mandatario, y pasa á ser un simple particular, sin derecho alguno á obediencia de la parte de los miembros de la comunidad, éstos no debiendo someterse sino á la voluntad general." (1)

Un concepto semejante expresa J. S. Mill: "El único gobierno que merezca ese nombre, dice, es aquel que se hace el órgano de las tendencias é instintos de la gran masa. Eso es tan verdadero en moral y en las relaciones sociales de la vida privada, como en los negocios públicos." (2)

Es incontestable, pues, que la seguridad y el orden generales tienen como base primordial el estricto respeto de la ley, tanto de la parte de la autoridad, como de la de los particulares. Este es también, lo repito, el esencial fundamento de la libertad política, que es el régimen ideal de las sociedades civilizadas. En este sentido dice de nuevo J. S. Mill: "La única fuente inagotable y permanente de progreso es la libertad; pues gracias á ella se forman en la sociedad tantos centros independientes de adelanto, como individuos hay en la comunidad." (3)

[1] John Locke: Of Civil Government. Chap. XIII—§ 151.

[2] J. S. Mill: On Liberty. Chap. III.

[3] J. S. Mill: Ibid.





Una segunda condición, después de la seguridad general y su resultante el orden, es la rapidez de los procedimientos y la sencillez de las formalidades legales, para la formación y la sanción de las transacciones. Esta es la explicación de por qué en todos los países civilizados existe una legislación especial para los actos comerciales.

El comercio es el alma de la riqueza de las naciones, y la rapidez es el alma del comercio; por consiguiente, un buen gobierno debe promover la formación, la reforma ó el ensanche de la legislación comercial, de acuerdo con las exigencias del comercio.

Tales son, á grandes líneas, las cualidades esenciales que, en grados distintos, debe poseer un buen gobierno. Si las conclusiones á que he llegado son verdaderamente científicas, habrán de ser aplicables á todos los países y aun á todas las formas de gobierno. Deben poder aplicarse á todos los países, salvo las restricciones que comportan los diferentes grados de civilización. En todas las formas de gobierno, y en los límites de cada una de ellas, hay gobiernos buenos y malos: aplíquense, para la calificación de un gobierno cualquiera, los principios generales que dejó expuestos, y siempre se verá que es tanto mejor un gobierno, cuanto mejor cumple con las condiciones apuntadas; y que una nación se halla tanto más adelantada, cuanto en más alto grado se encuentran desarrolladas en su vida interna las cualidades cuyo estudio acabo de hacer.

Fáltame ahora terminar: Es sobre todo en Hispano América en donde los gobiernos, en donde los Jefes de Estado pasan fácilmente del terreno de la ley al de la arbitrariedad; del campo del progreso, que es el de la libertad, al del retroceso, que es el de la tiranía, pues tiranía y progreso son incompatibles en la vida normal de las naciones. En esos desgraciados países, como en todos, entre más se ins-

truya é ilustre la opinión pública, menos posibles serán los tiranos.

Mientras tanto, y para concluir, quiero consignar una como receta práctica, con la cual, si se conforman estrictamente con ella esos fenómenos pasajeros que son los opresores, esos tristes enfermos de la Historia que son los dictadores, "bestias feroces hijas del azar", como dice Lucrecio, podrán ser menos perniciosos á su país, é incurrir, por consiguiente, en menos responsabilidades del futuro, y en menos maldiciones de los pueblos. Esa receta fué formulada por el ex--Presidente de Costa Rica, Licenciado don Braulio Carrillo, en su manifiesto de 18 de Marzo de 1843, sin que me sea posible todavía afirmar si él mismo se conformó con ella: "No fuí ángel, dice: era hombre, y debí tener grandes defectos, é incurrir en errores; mas no fuí Nerón, ni tigre, ni águila, ni enriquecí á ninguno de mis deudos ó amigos con el sudor de los pueblos. No os dí lecciones de inmoralidad; no autoricé al crimen, ni menos excité á él con premios y honores. Establecí la justicia en su trono, y cuidaba de que los encargados de distribuir sus preciosos dones, lo hicieran con pureza."

— F I N —





## OBRAS DEL MISMO AUTOR

---

*Para salir pronto:*

CONFLITS DE LOIS EN MATIÈRE D'EFFETS DE COMMERCE.—  
1 vol. in 8º.—Será traducida al español.

LA JUVENTUD.—1 vol.

FÉ DE ERRATAS ADMINISTRATIVAS.—1ª serie.

---