

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO

"EL ESTADO CONTEMPORANEO Y LA ECONOMIA
Y, EL PROBLEMA DE LA PLANEACION"

T E S I S

que presenta

David Melchor Elias

para obtener el Título de Licenciado en Derecho

SEMINARIO DE TEORIA DEL ESTADO

MEXICO, D. F. 1967



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

A M I S P A D R E S

A M I S M A E S T R O S .

"La justicia sin poder no tiene valor; el poder sin justicia es tiránico. Justicia sin poder no es nada porque el mal existe siempre; poder sin justicia es - condenable. Debemos, pues, combinar la justicia y el poder haciendo que lo que es justo sea fuerte y lo que es fuerte sea justo.

¿ Sobre qué ha de fundar el hombre la economía del mundo para que haya un buen Gobierno? si es sobre el capricho de cada hombre, todo es confusión; si es sobre la justicia, el hombre la ignora!". PASCAL.

- 7 -

P R I M E R A P A R T E .

C A P I T U L O P R I M E R O

EL ESTADO MODERNO Y EL ESTADO CONTEMPORANEO.

S U M A R I O .

- 1.- Génesis del Estado Moderno.
- 2.- Características del Estado Moderno.
- 3.- Elementos del Estado.
- 4.- Naturaleza o ser del Estado.
- 5.- Justificación del Estado.

I.- GENESIS DEL ESTADO MODERNO.

"La Teoría del Estado se propone, escribe Hermann Heller, investigar la específica realidad de la vida estatal que nos rodea. Aspira a comprender al Estado en su estructura y funciones actuales, su devenir histórico y las tendencias de su evolución". (1) En efecto, nos rodea una específica realidad estatal, y a consecuencia de la naturaleza física del hombre, éste no puede vivir más que en común y cambiando servicios, pues su propia naturaleza social lo impulsa a vivir agrupado. La vida estatal rodea al hombre a cada momento y en cualquier lugar. Formamos parte de un poder superior, de una voluntad y de una unidad de acción. Este poder, esta voluntad y esta unidad de acción, es el Estado que contemplamos todos los días. "Para el hombre de la calle, parece ser como si la realidad del Estado fuera algo notorio". (2) No podemos, pues, vivir al margen del Estado, ni éste puede existir al margen de nosotros. ¿Qué es esta entidad, este organismo que nos envuelve desde que nacemos hasta que morimos y cuya acción no podemos eludir? Cada uno de nosotros puede vivir o desarrollarse en una multitud de asociaciones o sociedades, sean culturales, políticas, financieras, deportivas, mercantiles, religiosas, etc. Pero de todas ellas podemos separarnos en el momento que así lo queramos; en cambio, nos vemos obligados a permanecer dentro del Estado del que no podemos salir, porque fuera del Estado no podemos vivir, no es posible la vida humana. Todavía más, todos los aspectos de nuestra vida están regulados por el Estado: la familia, la educación, la prensa, la religión, la moneda, el deporte, etc. Hubo épocas de la historia, por ejemplo, en la Edad Media o en la Nueva España, que era necesario vivir dentro de la iglesia católica; actualmente se puede pertenecer a ella, a otra o a ninguna; en cambio, no podemos sustraernos del Estado. Nos damos cuenta, pues, que dentro de la

organización del Estado en que vivimos y nos desenvolvemos, "hay quien manda y quien obedece. Estamos inmersos en lo obligatorio. Existe el gendarme y el agente de tránsito; tenemos que anotar nuestro nacimiento y nuestra muerte en un Registro Civil; se nos exige cierta conducta, y nosotros podemos exigir la de otro, aún forzada. Tenemos que participar en campañas electorales y se nos cobran impuestos; a veces, se nos exige hasta la vida... Podemos reclamar seguridad. Para esto se han dictado leyes, organizado administraciones, jueces, previsto sanciones, instalado alumbrado público, etc." (3) Es la vida estatal que nos circunda y de la que no podemos escapar; a donde vayamos, en donde nos encontremos, ahí estará el Estado, tal vez vigilándonos, o quizá, proporcionándonos seguridad.

El Estado es un fenómeno cultural que se produce en la sociedad, es pues, un producto social, resultado de la cultura; es la estructura jurídico-política que la sociedad humana se ha dado para vivir mejor.

El Estado es la organización que surgió con los tiempos modernos; aunque no es la única forma de organización política que ha existido en la historia. En Grecia la forma política fué la polis, la ciudad, el Estado no existía. En Roma encontramos la civitas y el imperio; no existió el Estado. En la Edad Media, también tenemos la idea de imperio, las corporaciones medievales los territorios autónomos, las ciudades, pero, no encontramos todavía el Estado.

Los griegos nunca creyeron en la existencia del Estado, en una entidad distinta a la comunidad en que vivían; por ello la doctrina de los griegos y romanos se refiere a la polis, a la civitas, esto es, a la convivencia humana, a las formas más adecuadas como de-

ben comportarse los hombres. Mario de la Cueva se pregunta : ¿ por qué Aristóteles y la doctrina antigua no hablaron del Estado como algo distinto de la comunidad humana ? pues bien, dice el maestro de la Cueva, "Aristóteles no se preocupó por el Estado porque éste existe donde no existe la democracia. Porque cuando el pueblo se gobierna directamente, cuando tiene todo el poder, el Estado desaparece. En Atenas, donde existe una democracia directa en la época de Pericles, no es posible el Estado. Por eso lo que podría llamarse Teoría del Estado en Aristóteles, es la Teoría de las Normas para la convivencia de los hombres que viven en la polis, y por ello el gran problema de Aristóteles y de Platón y más tarde de Cicerón, es encontrar las normas mejores, la organización más perfecta, la organización ideal para el gobierno de los hombres." - (4) Por ello, también, en la democracia griega encontramos el principio de identidad, puesto, que no hubo representación política; el pueblo se reunía en la plaza pública, en el Agora, para tomar sus propias determinaciones, autogobernándose directamente sin intermediarios y tomando sus propias decisiones. En cambio, en los tiempos contemporáneos, en la democracia, el Estado es el representante de la sociedad. Por esta razón, Benjamín Constant, nos habla de derechos viejos y derechos nuevos. A este respecto, nos dice: "Los derechos viejos son los que existen en la democracia -- ateniense y que existen en nuestros días, es decir, son los derechos políticos, son los derechos democráticos que suponen un hacer del individuo en la colectividad, un actuar del individuo en la colectividad. Los derechos nuevos o derechos surgidos estrictamente de la evolución moderna, suponen un no hacer del Estado, una -- omisión del Estado, de respeto del Estado frente a una esfera de acción que se conceptúa propia del individuo!"

(5) Por otra parte, recordemos que San Agustín y Santo Tomás, emplearon la palabra ciudad y todos los teóricos de la época: la Edad Media. En esta etapa de la historia hubo una disgregación social y política, se vivió una organización particular y especial; existió un gobierno que Hegel llamó "poliarquía" y que presentó una jerarquización que, en principio llegó hasta el emperador y el papa. "Hay distintas autoridades, cada una de las cuales es suprema hacia abajo, pero súbdito hacia arriba. La organización jerárquica va de las corporaciones de artesanos a los señores feudales, a los reyes, al emperador, al papa. Y por ello, es que en el medievo se habla de reino, de país, de imperio; pero ninguno de estos términos es equivalente a Estado." (6) R. H. S. Crossman, a este respecto escribe: "En teoría el rey lo poseía todo; en la práctica, había entregado la mayor parte de la tierra a los barones y señores a cambio de determinados servicios. Estos, a su vez, traspasaban parte de esas tierras recibidas del rey a los inmediatamente debajo, también a cambio de servicios prestados, hasta que al fin encontramos al siervo con multitud de obligaciones y poquísimos derechos... La estabilidad de una sociedad feudal depende del poder de los señores para mantener el orden a través del país, combatiendo al propio tiempo los avances del poder real. Por otra parte, el rey no podía aumentar su poder sino apoyándose en los siervos contra sus señores inmediatos, lo cual no era muy fácil, o buscando alianzas en otro grupo social no integrado por señores ni por siervos." (7)

En todas las formas de organización política que hemos citado, ya sea la polis, civitas, imperio, ciudad, Estado moderno o contemporáneo, hallamos una

constante que se traduce en valores permanentes, -- aplicables a todas estas formas de organización política, sencillamente porque están integradas por hombres, y la naturaleza social del hombre continúa siendo esencialmente la misma. Por eso, muchas reglas formuladas por Pericles, Aristóteles, Platón, Sócrates, Cicerón, San Agustín o Santo Tomás, siguen siendo válidas para las formas de organización políticas contemporáneas.

Ahora bien, "etimológicamente, la raíz latina de la palabra Estado, es "status", en su significación de orden, regla, situación jerarquizada. En este sentido empezó a usarse en la literatura política". (8) Status, significando un orden que permanece, y que en materia política nos explica bastante acerca de lo estatal. Fué Nicolás Maquiavelo el que por vez primera empleó la palabra Estado, "STATO", antes de él esta palabra no se conoció. Maquiavelo, ya no se refirió ni al emperador ni a la ciudad, él hizo mención a una nueva entidad política que aún no existía, pero que él presintió : El Estado. Es, pues, Maquiavelo quien acuñó una palabra nueva, "STATO", para hacer notar un fenómeno nuevo, cultural y social, el fenómeno Estado que se estaba perfilando.

En el mundo de Maquiavelo, pleno Renacimiento italiano, nos damos cuenta con que la literatura política occidental no llamó a la organización política que se estaba gestando, "ni con los nombres clásicos de polis o civitas; ni con el germano reich, ni reino, ni regno; ni con los medioevales land, terra, tierra. Se le llamó Estado." (9)

Maquiavelo al iniciar su obra el "Principe", escribió : "Cuantos ESTADOS y cuantas dominaciones-

ejercieron y ejercen todavía una autoridad soberana - sobre los hombres, fueron y son principados o repúblicas." (10) Y para insistir que las organizaciones políticas del futuro debieron llamarse Estados, en su dictamen sobre la Constitución de Florencia, hecho a instancia de León X, también se lee: "Respecto al gobierno del Conde de Médicis, digo que ningún Estado puede vivir ordenadamente sino como verdadera monarquía o verdadera república." Este florentino genial se dió cuenta que había ocurrido algo fundamental en materia política; que había comenzado a gestarse una organización política nueva, que tendió a encontrar otras soluciones y a plantear diversas instituciones, problemas, inquietudes y controversias; que significó un cambio total y radical en los órdenes político, social, económico, ético y religioso de la Edad Media: el Estado Moderno. Fué un cambio brillante, un hecho extraordinario, una novedad sin precedente en materia política. Nos encontramos, pues, en presencia de una innovación política, "ha aparecido un nuevo orden político y con él, una nueva palabra para designarlo. A partir de entonces, siglo XV comenzará a gestarse buscando soluciones políticas para los problemas que lo originan: es el Estado Nación Moderna". (12)

Es así, que esta forma de organización que vivió el género humano desde el Renacimiento, saturado de renovaciones extraordinarias, hasta principios de este siglo y particularmente hasta la primera Guerra Mundial, en que se perfiló una nueva forma de organización política: El Estado Contemporáneo. Porque es evidente, que esa conflagración mundial primera, puso fin al Estado Moderno, dando nacimiento al Estado contemporáneo.

CARACTERISTICAS DEL ESTADO MODERNO.

El Estado Moderno, como hemos visto, tuvo su -- origen en el Renacimiento, fué un Estado Nacional, con poder público centralizado, fué soberano, monárquico, existió en él una contradicción entre poder y derecho, nació bajo el signo del individualismo.

Fué Nacional, a consecuencia de la formación de -- las naciones a lo largo de la Edad Media. La unidad na-- cional, fué, entonces, la primera característica del -- Estado Moderno; así lo demostraron en esa época In-- glaterra, Francia y España que fueron las primeras en alcanzar su unidad nacional, y, el Estado Moderno na-- ció ahí donde nacieron las naciones modernas.

Con Poder Público Centralizado, es decir, como titular del poder público. El Estado tiene el monopolio del poder; a él corresponde promulgar y decir el dere-- cho: función legislativa y jurisdiccional. El Estado -- tiene la misión de mantener la independencia, la unidad, la paz interior, el control del ejército, acuñación de -- moneda, emisión de billetes, establecer impuestos, -- etc. Todo el poder público le corresponde, a diferencia de la Edad Media, en que los diversos poderes políti-- cos tuvieron una parte del poder público. Expresa Her-- mann Finer : "El Estado que así surge puede definirse de varias maneras y según el punto de vista desde que -- se vea. Puede verse como una asociación en un territo-- rio dado, cuya asociación es superior a las demás aso-- ciaciones e individuos. También puede considerarse co-- mo la estructura social suprema. Un filtro por el que pasa todo según una jerarquía de valores que se mantie-- nen hasta el fin, si es necesario por la fuerza. En to-- das estas definiciones la esencia del Estado está en su monopolio del poder coactivo, declarado y mantenido --

como el único monopolio legítimo, en su propia existencia, como una amenaza inmanente o en el empleo activo de la fuerza cuando los miembros de una sociedad (que pueden poseer amplias esferas de iniciativas ilimitadas) amenazan los principales valores y están a punto de destruir la sociedad aplicando la fuerza entre sí. Este es el Estado, y su poder supremo de monopolio y coacción (el cual puede transmitirse de varias maneras) es la soberanía ". (13) Burckhardt, -- quien afirma que la esencia del Estado Moderno está en la centralización de todos los poderes públicos. Este tipo de autoridad centralizada antes del siglo XVI, fué desconocido, y desde esa fecha se ha desarrollado y extendido sobre el mundo hasta que, en los tiempos actuales constituye el sistema político normal de la civilización.

Fué Soberano, porque significa la independencia de la nación organizada en Estado, respecto de otro poder, porque destruyó las potencias supra-estatales, como lo eran la iglesia y el imperio, imponiéndose simultáneamente a los organismos infraestatales, representados por los señores feudales, las ciudades, las corporaciones, etc. Por ello, se afirma que el Estado Moderno surgió librando una lucha doble entre dos frentes; una, frente a la iglesia y el imperio para alcanzar su independencia y, la otra, frente a los señores feudales, las corporaciones, etc., para lograr su supremacía.

Fué Monárquico, lo que significa que el Estado Moderno se caracterizó, también, en que el rey fué la autoridad suprema. Esto dió lugar a discusiones y polémicas entre Tomás Hobbes y Juan Jacobo Rousseau. El primero, considerado como el campeón de la monarquía y, el segundo, como el campeón de la --

democracia. De ahí, que la idea de la monarquía facilite la comprensión del Estado Moderno; ya que fué el monarca, en principio, el que tuvo el monopolio del poder; fué el representante de la nación, el que defendió la autonomía, y la independencia de la misma ante otro poder.

Que en el Estado Moderno existió una contradicción entre el poder y el derecho, porque, se afirmó la necesidad de sujetar el poder al derecho. Esto vino a dar origen al Estado de derecho, a la afirmación que el derecho debe imperar sobre la vida estatal. "En un librito que se llama -El Monstruo del Estado -, dice Mac Iver : que el que quiera comprender al Estado necesita distinguir entre poder y derecho y, entre Estado y derecho. La gran mentira de la historia ha consistido en hacernos creer que Estado y Derecho son lo mismo, cuando en realidad son dos procesos sociales diferentes : El Estado es el poder; el derecho es el orden y la justicia, y lo interesante de la historia es que toda ella constituye una lucha para apoderarse del poder y dominar al derecho; este ha sido el intento de la vida política de la humanidad. Contra esto es necesario afirmar que la auténtica democracia es la dominación del poder por el derecho, la subordinación de aquél a éste. El Estado es una forma de organización social, en virtud de la cual, todo acto de poder debe estar regulado por una norma jurídica ". (14)

El Estado nació bajo el signo del individualismo; esto fué así, porque se postuló un máximo de libertad para los hombres; la creencia en la existencia de derechos naturales como un valladar frente al Estado.

Podemos agregar otra característica más al Estado Moderno. Para esto, seguimos a Hermann Heller,

quien expresa que el Estado Moderno "tiene dos límites; uno espacial y otro temporal; el primero porque el Estado es fruto preponderante de occidente y el segundo, porque es resultado de los tiempos modernos" (15); es decir, que el Estado Moderno surgió con el Renacimiento y en el ámbito que corresponde a la cultura occidental.

ELEMENTOS DEL ESTADO.

El Estado Moderno, decíamos, surgió de un proceso de doble lucha entre dos frentes, por una parte, frente a organismos supraestatales y por la otra, frente a organismos infraestatales. De esta doble lucha el Estado alcanzó su independencia en el exterior y su supremacía en el interior, esto es, llegó a ser soberano; por ello se dice que la soberanía expresa el conjunto de derechos de independencia y dominación en el poder estatal; que no existe ninguna potestad superior a la suya en el exterior, ni ninguna potestad iguala la suya en el interior. Es la idea de soberanía como atributo esencial del Estado, "que se gestó en los finales de la Edad Media para justificar ideológicamente la victoria que alcanzó el rey, como encarnación del Estado, sobre las tres potestades que le habían mermado autoridad: el papado, el imperio y los señores feudales. -- Del primero reivindicó la integridad del poder temporal; al segundo le negó el vasallaje que como reminiscencia del imperio romano le debían los príncipes al emperador; de los señores feudales recuperó la potestad pública, que en todo o en parte había pasado a su patrimonio". (16) Carro Martínez expresa: "Así pues, Estado es el grupo humano que se organiza a sí mismo soberanamente. Es el grupo social supremo, --- aquél que no tiene por encima a ningún otro. Los demás grupos sociales: familia, sindicato, partido polí

tico, sociedad anónima, etc., dependen los unos de -- los otros y, en última instancia, dependen siempre de la voluntad del Estado. Este no depende de nadie, sino que tutela y controla a todos los demás grupos sociales". (17).

Es así, que el Estado Moderno se generó de ese -- proceso de lucha doble, que se libró en dos frentes; -- por una parte para lograr su independencia frente al -- papado y el emperador, y por la otra, para alcanzar -- su supremacía sobre los señores feudales, hasta lle-- gar a un Estado secular e independiente. El Estado -- Moderno destruyó las potencias infraestatales y supra estatales. Respecto de estas últimas el Maestro de la Cueva expresa " : " Que una característica del Estado -- Moderno nacional y con poder central es que destruye a las potencias internacionales : específicamente a la -- iglesia y al imperio. El sacro imperio germánico, he-- redero del imperio románico, desaparece. El empera-- dor alemán se sigue llamando emperador, pero, en el fondo, es simplemente el rey de los alemanes, como -- lo era el rey de los franceses, salvo el problema hún-- garo y el checoslovaco. El imperio y la iglesia, insis-- to, dejan de ser potencias supranacionales. Como ya -- no hay una jerarquía en el mundo, ahora son iguales -- el rey de francia y el emperador alemán, de modo que, si en la Edad Media el emperador y el papa marchaban siempre, en las procesiones, en primera fila, en el -- Estado Moderno, el rey de Francia y el emperador -- Alemán marchan unidos en esa primera fila : ya no es el rey de Francia séquito del emperador, sino su --- igual". (18) El Estado, pues, realizó una prolongada -- lucha, que lo condujo a ser soberano.

Pero, el Estado, antes de lograr o afirmar su so-- beranía se encontró ante graves problemas, y así, --

pasó por la etapa del Estado absoluto. " Si en la doctrina de Bodino se admitía que el soberano estaba obligado por las leyes divinas y por las naturales, pronto el pensamiento de Hobbes justificó la dilatación sin límites del poder soberano. El Estado soberano se identificó con su titular y el rey pudo decir que el Estado era él. El Estado, asienta Laski, se encarna, entonces, en el príncipe. Todo cuanto quiere es justo, porque expresa su voluntad". (19)

Si bien es cierto que la corriente moderna estuvo luchando, por un Estado fuerte, independiente y supremo, esa misma corriente, que luchó por la afirmación del Estado, por la soberanía del Estado, se dio cuenta de los peligros que entraña el Estado absoluto, y entonces, buscó la manera de frenar al Estado. Esto se logró cuando se estableció la distinción entre sociedad-poder estatal; ya que el Estado no es la sociedad, surge de ella, como un producto diferente. Esa distinción viene a ser la gran limitación al poder político, y de la que se originó la teoría democrática del Estado Moderno, es decir, la Teoría de la soberanía popular.

Los mismos teóricos que afirmaron que el poder está en última instancia en la sociedad y que el Estado, la organización política, es el resultado de un contrato; estos autores contractualistas como Altusio, John Locke, Grocio, etc., afirmaron también, que frente al Estado existe otro límite, el límite de los derechos individuales como derechos naturales. "Hay se dice unos derechos inherentes al hombre por el hecho de serlo, derechos que se proyectan en dos grandes ramas: derechos a la libertad y derechos a la propiedad. Frente a esos derechos el Estado debe limitarse, debe frenarse". "Y no nada más este proce

so histórico va a conducir a la existencia de esos límites externos como son la existencia de la sociedad, la soberanía popular y los derechos individuales. Se impone la necesidad de la técnica jurídico-política que haga posible el funcionamiento de la soberanía popular. - Surge así la Teoría de la Representación". (20)

La actividad del Estado tropieza con otro límite externo; que el Estado debe someterse al derecho, -- aún cuando el Estado dicte el derecho. Es la idea del Estado de derecho. Este, autolimitase por propia voluntad. "Es el viejo problema de si el Estado está por encima del derecho o si está por debajo del derecho. - Para unos autores, desde el momento de que el Estado se haya subordinado al derecho, está por debajo del derecho; para otros autores, desde el momento en que el Estado dicta el derecho, está por encima del derecho. Para nosotros el Estado no está ni por encima ni por debajo del derecho; está en el derecho como el derecho está en el Estado. Existe ... siguiendo a Hermann Heller, una vinculación dialéctica de manera tal que el Estado dá positividad al derecho y el derecho dá legitimidad al Estado. De esta manera el Estado no está ni por encima ni por debajo del derecho está en el derecho como el derecho está en el Estado. Está vinculado dialécticamente con el derecho y el derecho con el Estado ". (21)

Junto a estos límites externos, encontramos, -- también, otra limitación a la actividad del Estado; - esa limitación es de naturaleza interna: es la idea de la división de poderes. Escribe Montesquieu; en un párrafo clásico en que fundamenta teóricamente la división de poderes: "Nos ha enseñado la experiencia que todo hombre investido de autoridad, abusa de ella, no

hay poder, que no incite al abuso del poder, a la extra limitación, quien lo diría, la virtud misma necesita - límites... Para que no se pueda abusar del poder, es preciso, que por disposición de las cosas, el poder - detenga al poder. Sólo el poder, puede detener el abuso del poder. ¿ Cómo lograr que el poder detenga al poder ? Dividiéndolo ". (22)

También nos damos cuenta, que la idea de Estado de derecho, la limitación que el Estado encuentra - frente al orden jurídico objetivo supone la necesidad - de considerar al Estado como una persona jurídica. Es cuando surgió la Teoría de la personalidad jurídica - del Estado.

Hemos llegado a esbozar los elementos peculia - res del Estado Moderno: la soberanía popular, la re - presentación política, los derechos individuales, el Es - tado de derecho, la división de poderes y la personali - dad del Estado.

Pero, frente a estos elementos tenemos a aqué - llos inherentes a cualquier forma de organización polí - tica: el territorio, el gobierno y el pueblo. Estos ele - mentos los encontramos en la polis, en la civitas, y - también en el Estado Moderno, por cuanto que son ele - mentos estructurales del Estado, de toda organización política en general.

"Lipson distingue los siguientes elementos en to - do grupo : miembros, funciones, instituciones, normas, gobierno, rentas e ideas. En realidad, los ingredientes comunes a todo grupo son dos: Elemento subjetivo; - - hombres; y elemento objetivo: organización. Estos dos elementos forman parte del Estado igual que los demás

grupos sociales. Ahora bien, dentro de cada grupo, los hombres conviven organizadamente gracias a la existencia, dentro del mismo, de un poder. Aquí es donde radica la diferencia del grupo estatal con los demás grupos sociales, en que el poder del Estado no tiene superior, es decir, es soberano". (23)

"El Estado suele definirse como la organización jurídica de una sociedad bajo un poder de dominación que se ejerce en un determinado territorio. Tal definición revela que tres son los elementos del Estado, de la organización estatal : la población, el territorio y el poder. El Poder se manifiesta a través de una serie de normas y de actos normativamente regulados, en tanto que la población y el territorio constituyen los ámbitos personal y espacial de validéz del orden jurídico. Se ha dicho que la organización jurídica bajo un poder de mando es el elemento formal, mientras que la población y el territorio son los elementos materiales del Estado. Más no hay que olvidar que lo mismo que la población que el territorio hallense en todo caso determinados por el ordenamiento jurídico ". (24)

NATURALEZA DEL ESTADO.

Hemos visto como el Estado surgió cuando se desintegró la Edad Media y es cuando se presentó la necesidad de integrar una nueva unidad, de un nuevo tipo de organización política que alcanzó su perfeccionamiento después de la Revolución Francesa, transformándose más tarde en un nuevo tipo de Estado en el presente siglo. Hacia comienzos del siglo XVII, expresa Crossman", la época estaba madura para que se efectuase el primer análisis consciente del Estado Moderno. La Europa Occidental se había establecido

ya en sus nuevos Estados territoriales, más o menos delimitados, cada uno con su propia burocracia, su ejército y su monarca absoluto. El nuevo sistema financiero era una sola institución respetable y reconocida por todo el mundo, y los derechos exclusivos de la propiedad privada se admitían universalmente. -- Los cimientos del Estado Moderno habían sido construídos con toda seguridad". (25)

De esta manera, a partir del Renacimiento la organización política Estado, fué evolucionando hasta - llegar a nuestros días a ser una poderosa institución intervencionista en todos los órdenes de la vida humana, incluso, hasta en la vida animal (protección a determinadas especies, para evitar su extinción), a - efecto, de lograr nuevas formas de convivencia.

Ahora bien, ¿ qué es el Estado? ¿ cuál la esencia, la naturaleza del Estado? Para las doctrinas - contemporáneas el Estado es la comunidad soberana, porque la nación moderna que ya ha logrado su independencia, es la nación que vive en un territorio y - que ha conquistado su soberanía. Al lado de esta significación del Estado, tenemos la siguiente: El Estado es la organización del poder público centralizado - de una comunidad nacional; es la centralización de todo el poder público nacional. El Estado es distinto - de la nación, diferente de la comunidad humana: es - organización política, centralización de los poderes públicos, pero de ninguna manera es la nación, como tampoco es la comunidad humana. Aquí encontramos la idea de que el Estado es un producto de la sociedad, pero no la sociedad misma. Respecto al primer sentido recordemos la definición que nos proporciona Jellinek: "El Estado es la corporación territorial dotada de un poder de mando originario. Con

relación a la segunda significación, Triepel da esta definición: "El Estado es la centralización de todo el poder público nacional".

Mario de la Cueva, siguiendo a Laski explica: que existen dos tendencias fundamentales para explicar la naturaleza o ser del Estado: la idea-lista y la positivista. La primera representada por Hegel, considera al Estado como un ente con realidad, con existencia propia, que es una individualidad real que tiene un ser distinto a la sociedad; por lo que el Estado gobierna a la sociedad, envuelve a la sociedad y por ello, también, tiene el Estado una finalidad propia. La doctrina de Hegel es el fundamento de la concepción totalitaria del Estado. Esta doctrina ha dado lugar a lo que se ha llamado transpersonalismo político. Se entiende por transpersonalismo político. "aquella doctrina política que juzga al Estado como una realidad, como un ser con vida propia, tiene una finalidad específica, que le es particular y constituye la aspiración o el valor supremo. En la concepción transpersonalista, la sociedad y el individuo están subordinados al Estado, que es la realidad suprema. El Estado tiene para esta teoría, una realidad trascendente, aparece como un ente ideal; por ello, se le llama concepción idealista"(26)

Para Hegel, el Estado es un producto del espíritu objetivo; el elemento divino del Estado es la idea, como se presenta en la tierra; el hombre sólo obtiene cualquier valor o cualquier realidad espiritual por medio del Estado. El Estado es el espíritu que está en el mundo y en el se realiza como conciencia. El Estado se afirma, es el ingreso de Dios en el mundo. Que el Estado es el Dios terrestre y que no hay poder en la tierra que se le iguale. "Es la idea de Mussolini, de: todo en el Estado, nada contra el Estado, nada fuera -

del Estado, nada sin el Estado". (27)

La segunda corriente considera el Estado como un fenómeno social; que el Estado no tiene una entidad propia, porque es un producto social, como lo es el derecho. El Estado es un medio para la realización de los fines sociales y no es como sostiene el transpersonalismo político, una finalidad en sí mismo. El Estado, para esta corriente es la organización de la sociedad para alcanzar sus fines; es un medio y no un fin; el Estado está al servicio de la sociedad y de los hombres, es un producto de la sociedad, pero no la sociedad misma.

No es la intención de este trabajo analizar las diferentes doctrinas que nos puedan conducir a determinar la naturaleza o ser del Estado, o que nos conduzcan a contestar, ¿ qué es el Estado? Solamente expondremos algunos conceptos o definiciones que estimamos importantes para nuestro trabajo, a fin de darnos una idea de lo que es o puede ser el Estado.

Bodino define por vez primera, dice Tena Ramírez, al Estado, en función de su soberanía. "El Estado es un recto gobierno, de varias familias y de lo que les es común, con potestad soberana". (Summa Potestas).

Luis Gumplowicz, proporciona la siguiente definición: "El Estado es la organización progresiva y evolutiva y consiste en la soberanía del hombre sobre el hombre para el bien de la humanidad"; en esta definición encontramos que el Estado es una situación de hecho, es una organización en constante evolución, un poder del hombre sobre el hombre para bien de él mismo.

León Duguit, expresa que el Estado no es una entidad real, no es una esencia suprahumana: es exclusivamente un hecho de la vida social. Duguit agrega : es necesario observar la vida social, hay que observar - la realidad para poder decir que es el Estado. Para este autor, el Estado no es más que un proceso social de diferenciación entre gobernantes y gobernados, proceso que se efectúa en la vida social.

Para Carlos Marx, el Estado es la sociedad en acción, es el órgano de dominación de una clase determinada.

Engels, dice que el Estado surgió cuando nace la propiedad privada; es decir, cuando ésta nació, es - cuando puede hablarse de la existencia del Estado, que el Estado se originó precisamente para defender a los dueños de la propiedad privada. Marx y Engels escriben en el Manifiesto Comunista, que : "el gobierno del Estado Moderno no es más que una junta que administra los negocios comunes de toda la clase burguesa. - En la obra "El Estado y la Revolución", de V.I. Lenin, encontramos : "El Estado, dice Engels, resumiendo - su análisis histórico, no es, en modo alguno, un poder impuesto desde fuera a la sociedad; ni tampoco la realidad de la idea moral, la imagen y la realidad de la razón, como afirma Hegel. El Estado es, más --- bien, un producto de la sociedad al llegar a una determinada fase de su desarrollo; es la confesión de que esta sociedad se ha enredado consigo misma en una - contradicción, se ha dividido en antagonismos irreconciliables, que ella es impotente para conjurar. Y para que estos antagonismos, estas clases con intereses económicos en pugna, no se devoren así mismas y no devoren a la sociedad en una lucha estéril, para eso - hízose necesario un poder situado, aparentemente, --

por encima de la sociedad y llamado a amortiguar el conflicto, a mantenerlo dentro de los límites del orden. Y este poder, que brota de la sociedad, pero que se coloca por encima de ella y que se divorcia cada vez más de ella, es el Estado". Aquí aparece expresada, continúa diciendo Lenin, con toda claridad la idea fundamental del marxismo en punto a la cuestión del papel histórico y de la significación del Estado. El Estado es el producto y la manifestación del carácter irreconciliable de las contradicciones de clase. El Estado surge en el sitio, en el momento y en el grado en que las contradicciones de clase no pueden, objetivamente, conciliarse. Y viceversa; la existencia del Estado demuestra que las contradicciones de clase son irreconciliables". (28)

Mauricio Hauriou, afirma que el Estado es una Institución, y expresa: "que el Estado es una institución que se distingue de grado, pero no de esencia de las demás instituciones que se dan en la sociedad. Que es una institución más complicada puesto que se funda en un mecanismo de equilibrio entre poder, libertad y derecho. Que el Estado es una institución con un mecanismo casi de relojería. El equilibrio entre poder, el orden y la libertad logrado a través del derecho es lo que permite el funcionamiento del mecanismo de la institución : Estado". (29)

Hans Kelsen expresa que el Estado es un concepto jurídico. El Estado es la personificación del orden jurídico creado en la constitución. Identifica el Estado con el derecho y el derecho con el Estado, es decir, para Kelsen Estado y derecho resultan una misma cosa; el Estado viene a ser una especie de representación metafórica del orden jurídico.

Jellinek define al Estado en función de sus elementos, como una corporación territorial dotada de un poder de mando originario. Que es una síntesis suprema de sus tres elementos : población, territorio y gobierno.

Para otros autores, el Estado es la corporación - coordinadora que existe en la sociedad sin más tarea que la de coordinar a los demás restantes grupos o - corporaciones.

"El Estado no es ni simple fenómeno de poder ni uno exclusivamente jurídico. Es algo más que una desnuda concentración de fuerzas sociales, y asimismo - su realidad no termina donde acaba el orden legal, como jerarquizada y lógica conexión de normas jurídi-cas, a la manera de Kelsen. Por el contrario, como lo ha demostrado agudamente Hermann Heller, el Es- tado es la organización que tiene por objeto la situa- ción autónoma de la función política en un territorio - determinado en virtud del tipo de convivencia social - sobre zonas geográficas determinadas planteado por la presente etapa cultural y económica del mundo. -- Heller parte del punto de que el Estado es un produc- to histórico, una estructura que se forma dentro de - una mayor que es ciclo histórico cultural donde apare- ce, condicionado por ciertas circunstancias sociales y requerido por un tipo singular de exigencias, antes no conocidas. La realidad de toda organización depende de la posibilidad de un contacto entre ser y debe - ser. Por eso el Estado no puede consistir solamente en un conjunto de normas; no es solamente sino la - acumulación de poder social que lo vuelve efectivo".
(30)

Si esta parte de nuestro trabajo lleva por finali- dad resolver la pregunta, ¿ qué es el Estado? Entonces, nosotros afirmamos; que el Estado es la organi

zación política soberana; es un fenómeno social que pertenece al mundo de la cultura; es el resultado de la vida en común de los hombres para realizar sus fines y llegar a sus últimas consecuencias. El Estado es el instrumento supremo que la sociedad humana ha creado para una mejor convivencia y una mayor solidaridad; es la estructura, la organización, el orden establecido por la sociedad; es la organización política de la sociedad.

El Estado, pues, es un fenómeno cultural; no pertenece al mundo de la naturaleza regido por la ley de causalidad, por el contrario, el Estado por ser un producto del esfuerzo humano, pertenece a la cultura, a los fenómenos culturales regidos por la ley de Finalidad, que es una relación medio a fin, que va de un presente a un futuro.

El Estado, por tanto, es creación del hombre, y si éste es por naturaleza un ser eminentemente social, el Estado refleja esa naturaleza eminentemente social, que es fundamento para que el hombre realice y alcance la totalidad de sus fines y para la efectiva realización de los valores de la persona humana.

Pero, antes de seguir adelante, aclaremos: El Estado que nació en el Renacimiento y, que para lograr su soberanía llegó a ser absoluto, ¿ es el mismo, después de la Revolución Francesa ? a esta pregunta podemos afirmar : que el Estado Moderno se reestructuró en la Revolución Francesa, de tal manera que el poder público se trasladó al pueblo siguiendo la idea de Rousseau, y su finalidad fué la libertad humana y de la economía. El Estado Moderno logró, entonces, en los años inmediatamente posteriores a la Revolución Francesa, su grado de perfec

ción, esto es, se llegó al Estado de derecho, a la organización constitucional del Estado.

Ahora bien, esta forma de organización política, - este Estado de derecho, esta forma de organización - constitucional del Estado que se produjo o encontró - sus orígenes en el Renacimiento y que se transformó en la Revolución Francesa, ¿ es la misma después de la Primera Guerra Mundial? ; evidentemente que nó; - porque en nuestros tiempos, ya no es posible hablar o, llamar a la organización política de la sociedad actual, Estado Moderno; sino que la organización política de la sociedad presente, es el Estado Contemporáneo, mismo que encuentra sus raíces en el Estado Moderno, y éste, en la Edad Media.

Por otra parte, y en otro sentido se afirma, que - si el Estado Moderno fué la organización del poder público al servicio de la libertad y de la igualdad; el Estado Contemporáneo es la organización del poder público, no sólo al servicio de la libertad y de la igualdad, sino también, al servicio de la economía. El Estado Contemporáneo, es pues, la organización del poder público de las fuerzas económicas y sociales para realizar su finalidad suprema y destino propios. ¿ En qué medida el factor económico, dice Mario de la Cueva, ha transformado, al Estado del siglo XIX? " La economía se ha transformado. El Estado del siglo -- XIX, de la Revolución Francesa, pretendía realizar - la libertad y la igualdad; en cambio el Estado del siglo XX, pretende el desarrollo de la economía a cuyo servicio se encuentra. El Estado del siglo XX interviene en todos los aspectos de la vida social, tiende a ser totalitario. La economía se ha transformado en - un servicio público y el Estado tiene el deber de satisfacerlo, de prestarlo. El Estado del siglo XX intervieu

ne, pues, en todos los órdenes de la vida económica y lo que es más, se estructura de manera tal, que pueda lograr la realidad de ese fin". (31)

De esta suerte, el Estado Contemporáneo es distinto al Estado Moderno, es decir, el Estado del siglo XX es diferente al Estado del siglo XIX; el del presente, es el Estado Contemporáneo, que es un Estado social de derecho, que tiende a ser totalitario, que mira hacia la intervención en la economía y en los demás aspectos de la vida social; es el Estado interventor, organizador, protector, benefactor y regulador en los tiempos contemporáneos.

Para esta parte de nuestro trabajo, en el punto sobre la naturaleza del Estado, consideramos de importancia el pensamiento del autor siguiente: Pablo Lucas Verdu, que en su obra "Introducción al Derecho Político", al referirse a la actividad política en el Estado Contemporáneo, destaca aspectos interesantes, como cuando afirma: que el Estado Contemporáneo propende a la opresión y a la intimidación. Que el miedo es una constante de la civilización occidental y que ha influido en la configuración del Estado Contemporáneo. Este autor desarrolla los siguientes puntos:

- 1) El Estado Contemporáneo y las modernas tácticas intimidatorias.
- 2) Lealtad, discrepancia y participación en el Estado Contemporáneo. Y
- 3) La función de las minorías directoras en el Estado Contemporáneo.

Antes de dar mi opinión, sobre el primer punto - que señala Verdu, es importante conocer algunos aspectos del pensamiento de este autor, que invitan a pensar, hasta que grado le asiste razón, al afirmar que la opresión, el miedo, el terror político o la intimidación influyen en la configuración del Estado contemporáneo. - Textualmente, en algunos de sus párrafos, dice: "Hay períodos determinados de la humanidad que están dominados por la angustia y el terror. La angustia y el terror influyen de tal modo sobre la convivencia humana que es difícil que escape a aquéllas alguna faceta importante de la sociedad y de la cultura. Desde hace mucho tiempo, más exactamente, desde que el Estado Moderno se consolida, las formas políticas, los movimientos ideológicos, mantienen conexiones de diversa especie y grado con el terror... Por tanto, parece -- que el miedo es una constante de la civilización occidental, es un incubo que gravita sobre esta parcela del -- mundo que ha determinado distintas posiciones teóricas y ha influido en la configuración contemporánea del Estado... Las mutaciones sociales provocan la intensificación del miedo y del temor, los cuales ampliados en una escala elevada conducen al terror. Las crisis económicas, los pánicos de la bolsa y del mundo financiero, las suspensiones de las garantías constitucionales, la legislación de urgencia, la invocación a la dictadura con situaciones extraordinarias provocados por angustias y temores ante cambios no menos extraordinarios, pero su agudización y extensión desembocan en algo -- mucho peor; el terror político... La vigencia actual del terror político no sólo depende de su existencia -- real y de su mayor o menor potencialidad, sino, también, de la intensificación y extensión del miedo y temor de la burguesía ante las transformaciones sociales que le afectan... La noble tarea encaminada a la -- liberación del terror político está erizada de dificulta-

des. No sólo falta una teoría coherente y sólida que -
apunte directamente a ese fin, en que, además, el Es
tado contemporáneo propende a la opresión y a la inti-
midación. La política del Estado contemporáneo es -
predominantemente intimidatoria: intimida la política
económica, intimida la política social y la política -
fiscal... De esta forma, terror político y resisten-
cia política compendian de forma significativa y con-
trapuesta la fenomenología política de nuestro mo--
mento histórico ". (32)

Estos puntos de vista de Verdu, es en torno al
primer aspecto que toca y que se refiere al Estado -
contemporáneo y a las modernas tácticas intimidato-
rias. Diferimos del autor, en el sentido que el mie-
do o el temor político y la opresión configuren en for
ma significativa al Estado contemporáneo; porque és
te, es el Estado social, con un derecho social. Es -
el Estado que interviene para el bien de la humanidad.
No creo que haya alguien que exprese que en el seno
de la organización estatal presente, encuéntrase ate-
rrorizado o aprisionado por ese poder, por esa volun-
tad suprema o por esa unidad de acción que es el Es-
tado. El que exprese lo contrario, habría que ver en
primer lugar, quien es, y que sentimientos lo animan.

Respecto al segundo punto que se refiere a la -
lealtad, discrepancia y participación en el Estado con
temporáneo, Verdu expresa: " El fenómeno del terror
político y las modernas tácticas intimidatorias del es
tado nos llevan de la mano a considerar otro intere--
sante problema de la ciencia política. ¿ Qué grado de
lealtad exige el Estado contemporáneo? ¿ Hasta qué
punto se siente libre, hoy día, el ciudadano en el Es-
tado? ¿ En qué medida puede discrepar, en uso de -
sus libertades políticas el ciudadano? ¿ En qué grado

participan, realmente, los ciudadanos en la formación de las decisiones políticas?

En relación a la primera pregunta, contestamos: El hombre como elemento del Estado, debe ser leal a la organización política a la que pertenece, en este caso, esa organización es el Estado; luego debe guardar lealtad al Estado, a sus símbolos, a sus instituciones. Pero esta lealtad tiene un límite; si el orden jurídico y el orden social establecidos por el Estado son injustos, el hombre no debe esperar, debe rebelarse, lanzarse a la revolución si es necesario, a efecto de crear un nuevo orden político, jurídico y social; porque el orden establecido, por ser injusto, ha hecho nacer el derecho a la revolución, para derrocar por la violencia el orden existente, porque los pueblos que sufren injusticias derivadas de ordenes deficientes y aún no superados, no deben esperar; porque es como afirma enérgicamente Wilhelm Saur, : "Cuando los poderes existentes se mantienen aferrados a rígida situación jurídica, carente hace tiempo de vida, en oposición con la convicción general del pueblo, sin adaptarse a las progresivas concepciones culturales, y permaneciendo sordos a todos los deseos y apremios de aquél, se puede y es permitido llegar a la revolución violenta. Porque el antiguo derecho no es ya tal derecho. El nuevo se halla en sus orígenes. La revolución no es ninguna violación del derecho, sino única y exclusivamente creación del mismo". (33) Pero, en tanto, el orden establecido por el Estado sea justo, debe guardarse lealtad al Estado, al cuerpo social, a la organización estatal. Por ello, de los elementos del Estado: territorio, gobierno y pueblo, el más importante, es el elemento pueblo, porque merced a su voluntad, que es la más alta se determina si el orden establecido por el Estado es justo o injusto.

En cuanto a la segunda pregunta que hace Verdu, en el sentido de: ¿ hasta qué punto se siente libre, hoy día, el ciudadano en el Estado? Nosotros afirmamos; que la libertad del hombre en los tiempos presentes se halla restringida en verdad; esto ha de ser así; la libertad absoluta no existe. Recordemos que en el Estado contemporáneo la libertad y la propiedad están en función social. ¿ Qué sería de la humanidad con una libertad absoluta y una propiedad sin límites?

¿ En qué medida puede discrepar, en uso de sus libertades políticas el ciudadano? A esta tercera pregunta de Verdu, decimos: la libertad de pensamiento, de discrepar, también se encuentran limitadas en el Estado contemporáneo; no puede ser de otra manera si no se quiere llegar al abuso; pero creemos que debe censurarse la actuación del Estado, señalar sus fallas; aunque la censura al Estado siempre ha de estar animada por un espíritu constructivo, es decir, de colaboración y solidaridad a sus problemas.

Finalmente pregunta Verdu, ¿ En qué grado participamos, realmente los ciudadanos en la formación de las decisiones políticas? Nosotros afirmamos: En algunos Estados la preparación cívica de los ciudadanos es muy deficiente, lo que impide que participen realmente en la formación de las decisiones políticas.

El tercer punto que señala Verdu, que se refiere a la función de las minorías directoras en el Estado contemporáneo, estamos completamente de acuerdo y sólo nos concretamos a transcribir lo que consideramos importante e interesante respecto de este

punto; dice Verdu : " Si la participación de los ciudadanos en el Estado es una condición sustancial del mismo y esta participación es más perfecta en cuanto más extensa, es decir, el Estado tipo de la participación cívica es el democrático, surge entonces un problema importante, ¿ cuál es la función de las minorías directoras en el Estado democrático contemporáneo ? Advértase que parece existir una contradicción en los términos de esta interrogante : la antítesis entre democracia y minoría directora... Es indudable el creciente predominio de las minorías directoras en la vida política occidental ". (34)

Este autor destaca, también la importancia que desempeña la burocracia en el Estado de nuestros días y textualmente escribe : "Sin duda, el aparato burocrático desempeña una integración funcional del Estado, pero la cuestión está en, más bien, en comprobar si éste tipo de integración se efectúa como prolongación y perfeccionamiento, siempre cualitativo, de la participación ciudadana, en cuyo caso estamos ante una burocracia democráticamente legitimada, o, en cambio, nos encontramos ante una integración que excluye o dificulta, dicha participación y entonces el Estado se manifiesta como una aristocracia de funcionarios. En tanto que la burocracia, normalmente, expresa las instancias conservadoras del poder, la participación ciudadana dinamiza la acción estatal. Por eso se debe activar la primera desde la base, así como la segunda ha de encauzarse a través de un orden preestablecido jerárquico, competente y eficaz". (35)

5.- JUSTIFICACION DEL ESTADO

Pero esta realidad estatal que nos rodea ; este Estado social de derecho, que es una entidad que actúa

en la vida histórico-social del presente, ¿ está justificada? y ¿ cuál es su justificación?. Se dice: "El Estado de fuerza es un mal; se le tolera porque se le teme. El Estado de autoridad es un bien". (36)

El Estado se justifica dice Hermann Heller, porque es una institución que asegura y garantiza el derecho. El Estado aparece, pues, como una organización, como una institución destinada a lograr la convivencia pacífica; el poder coactivo del Estado se presenta como una institución necesaria a esa finalidad. El Estado se justifica simple y sencillamente porque tiene encomendado un fin específico : obligar a los hombres a que cumplan el derecho, es decir, aplicando y asegurando el derecho; el Estado es solamente el servidor del derecho.

"El Estado es como la figura de la justicia; es el Juez que toma el derecho que le entregan los hombres y lo aplica. La historia de la humanidad es una lucha por un derecho justo y por gobernantes designados por los hombres, pero esta cuestión supone la aceptación del derecho y de su poder coactivo. El Estado es, pues, la organización del poder coactivo del derecho". (37).

Escribe Rojina Villegas : "Que el Estado se concibe principalmente, como una superestructura social, como sinergia estática, como garantía de libertad, como fenómeno de dominación, como fenómeno de diferenciación política, como realización de la moral, como producto social, como orden jurídico, como realidad social y como organismo ético espiritual La llamada filosofía de los valores considera que la finalidad del Estado y del derecho es la realiza

ción del valor "justicia", y dicho valor pudiese ser reconocido en forma objetiva y universal, fuera de las contingencias del tiempo y del espacio, el Estado y el derecho quedarían a su vez justificados ". (36)

Creemos que la finalidad del Estado, además de la protección y aplicación del derecho, es la realización de la justicia y la equidad. Esto debe constituir la máxima justificación del Estado, el desideratum de la actual organización política de los pueblos, del Estado social de derecho, que es el Estado contemporáneo.

El Estado de nuestros días, es, por tanto, la organización política, benefactora; su justificación, la efectiva realización de los valores de la persona humana.

Estaría justificada la teoría anarquista, cuando afirma que hay que destruir todo poder sobre los hombres; se lucharía cruentamente, si la finalidad del Estado de nuestros días, no fuera la protección y la aplicación del derecho, la justicia social y económica, a efecto, de que el hombre realice la totalidad de sus fines.

NOTAS AL CAPITULO PRIMERO.

- 1.- HERMANN HELLER. "Teoría del Estado" 4a.Ed. Fondo de Cultura Económica 1961. Pág. 9.
- 2.- LUIS RECASENS SICHES. "Citado por José López Portillo y Pacheco". "Génesis y Teoría del Estado Moderno". 1a. Ed. Ediciones Botas. 1958. -- Pág. 12.

- 3.- JOSE LOPEZ PORTILLO Y PACHECO. Op. Cit. Pág. 11.
- 4.- MARIO DE LA CUEVA. "Apuntes de Teoría del Estado". Editados por Francisco Berlín Valenzuela. 1960. Pág. 140.
- 5.- BENJAMIN CONSTANT. Citado por Jesús Reyes Heróles. "Apuntes de Teoría General del Estado", 1962. Pág. 140.
- 6.- MARIO DE LA CUEVA. Op. Cit. Pág. 5.
- 7.- R.H.S. CROSSMAN. "Biografía del Estado Moderno" 2a. Ed. en español. (colección popular) 1965. Pág. 23.
- 8.- JOSE LOPEZ PORTILLO Y PACHECO. Op. Cit. Pág. 75.
- 9.- JOSE LOPEZ PORTILLO Y PACHECO. Op. Cit. Pág. 76.
- 10.- NICOLAS MAQUIAVELO. "El Príncipe". 4a.Ed. Editorial Continental 1960. Pág. 119.
- 11.- MARIO DE LA CUEVA. Op. Cit. Pág. 3.
- 12.- JOSE LOPEZ PORTILLO Y PACHECO. Op. Cit. Pág. 82.
- 13.- HERMANN FINER. "Teoría y Práctica del Gobierno Moderno". Editorial Tecnos. Pág. 26.
- 14.- MAC IVER. Citado por Mario de la Cueva. Op. -- Cit. Pág. 17.

- 15.- HERMANN HELLER. Citado por Mario de la Cueva. Op. Cit. Pág. 43.
- 16.- FELIPE TENA RAMIREZ. "Derecho Constitucional Mexicano". Editorial Porrúa, S.A., 7a. Ed. 1964. Pág. 3.
- 17.- CARRO MARTINEZ. "Introducción a la Ciencia Política". Pág. 370.
- 18.- MARIO DE LA CUEVA. Op. Cit. Pág. 14.
- 19.- FELIPE TENA RAMIREZ. Op. Cit. Pág. 3.
- 20.- JESUS REYES HEROLES. Op. Cit. Pág. 3.
- 21.- JESUS REYES HEROLES. Op. Cit. Pág. 134.
- 22.- MONTESQUIEU. Citado por Jesús Reyes Heróles. Op. Cit. Pág. 88.
- 23.- LIPSON. Citado por Caero Martínez. Op. Cit. Pág. 369 y 370.
- 24.- EDUARDO GARCIA MAYNEZ. "Introducción al Estudio de Derecho" Editorial Porrúa, S. A., 9a. Ed. 1960. Pág. 98.
- 25.- R. H. S. CROSSMAN. Op. Cit. Pág. 55.
- 26.- MARIO DE LA CUEVA. Op. Cit. Pág. 43.
- 27.- BENITO MUSSOLINI. Citado por Jesús Reyes Heróles. Op. Cit. Pág. 38.

- 28.- V. I. LENIN. "El Estado y la Revolución. Editor L. Boada. Págs. 10 y 11.
- 29.- MAURICIO HAURIUO. Citado por Jesús Reyes - Heroles. Op. Cit. Pág. 26.
- 30.- RAFAEL CORRALES AYALA. "Características del Estado Mexicano" "México, 50 años de Revolución" Fondo de Cultura Económica, la. Edición resumida. 1963. Pág. 264.
- 31.- MARIO DE LA CUEVA. Op. Cit. Pág. 26.
- 32.- PABLO LUCAS VERDU. "Introducción al Derecho Político". 1958. Págs. 176, 178, 180, 181, 183 y 184.
- 33.- WILHELM SAUR. Citado por Felipe Tena Ramírez, Op. Cit. Pág. 74.
- 34.- PABLO LUCAS VERDU. Op. Cit. Pág. 190.
- 35.- PABLO LUCAS VERDU. Op. Cit. Págs. 193 y 194.
- 36.- CARRO MARTINEZ. Op. Cit. Pág. 377.
- 37.- MARIO DE LA CUEVA. Op. Cit. Págs. 4398 y 439.
- 38.- RAFAEL ROJINA VELLGEGAS. Citado por Alberto Bremauntz. "Por Una Justicia al Servicio del Pueblo". Editorial Casa de Michoacán. 1955. Pág. 16.
- 39.- ALBERTO BREMAUNTZ. Op. Cit. Pág. 16.

CAPITULO SEGUNDO.

BREVE ESTUDIO HISTORICO ECONOMICO.

SUMARIO.

1.- La Economía en
la Edad Media.

2.- El Sistema
Mercantilista

3.- El Liberalismo
Económico.

4.- Las Ideas
Socialistas.

LA ECONOMIA EN LA EDAD MEDIA.

En general se considera que la Edad Media dió principio, desde la caída del Imperio Romano, en el siglo V, hasta mediados del siglo XV, es decir, comprendió un período de mil años. En esta etapa de la historia el fundamento de la sociedad se basó en la desigualdad; un reducido número de personas era titular de derechos y cumplía muy pocos deberes; con éstos cargaba la mayor parte de los habitantes. "Los hombres de las corporaciones de la Edad Media no tenían derechos del hombre, tenían derechos de las corporaciones. Al desaparecer las corporaciones cada quien va por su lado y entonces, se necesita el nuevo Estado para unificarlos. Hobbes, el célebre filósofo inglés, quizás el único que puede explicar el momento en que vivimos, dice: El Hombre de la Edad Media no fundaba derechos en su personalidad, sino en ser miembro de una corporación. Había los derechos del marqués y los del aprendiz, los del obispo y los del pechero; pero no había derechos del hombre. Y cuando los hombres llegaron a creer que su deber supremo consistía no en servir a la corporación a que pertenecían, sino en desarrollar su propia personalidad, el clérigo abandonó la iglesia para hacerse humanista, hereje o secretario del rey. Los señores de la tierra descuidaron sus deberes que habían heredado con sus propiedades y empezaron a no ver en su hacienda más que las fuentes de las rentas que necesitaban para vivir en la corte o en países extranjeros; sus renteros mismos se convertían en agentes de la codicia de sus amos, ejerciendo de administradores; los maestros abandonaban los gremios para hacerse patrones y explotar a sus trabajadores con plena libertad en las nuevas ciudades libres. Como el individualismo había destrozado las corporaciones y los teorizantes del Estado no podían imaginarse la conve

niencia de resucitarlas, concibieron el pensamiento de unificar todos los poderes como único medio de salvar la sociedad de la anarquía o lucha de cada hombre, contra cada hombre. (1)

Había entonces un pequeño número de personas libres, la mayor parte, apenas, si eran dueños de sus propias vidas; no podían abandonar la tierra donde habían nacido, el siervo por ejemplo, no era dueño de su persona, pues formaba parte de la tierra, de la gleba, como se decía. La ventaja del siervo era que no podía ser arrancado de la hacienda, pues, se consideraba como arrendatario perpetuo. Los campesinos llamados libres, en realidad no lo eran, ya que entre otras cosas, no podían cosechar, vender o comprar sino cuando el señor lo permitía .

"A principios del siglo XI, un obispo dividió a los hombres en dos categorías, y definió la condición de cada grupo de hombres de la manera siguiente: En el primer grupo, colocó a los clérigos que rezan y a los señores o nobles que combaten; en el otro, a los trabajadores o clase servil. Abastecer a todos en oro, en alimentos y en vestidos, tal era la obligación de la clase servil".

(2) En esta etapa de la historia, era admisible sin discusión la desigualdad terrenal de los hombres.

Existía una profunda desigualdad social, derivada de los latifundios de la última época romana. La iglesia que después de la caída del Imperio Romano, adquirió los caracteres de una institución cuyo poder material y espiritual aumentó y mientras

que los señores feudales se encontraban dispersos careciendo de lazos de una unidad nacional, la iglesia poseía una unidad de doctrina que le daba un poder universal. Se señalan dos principios unificadores de aquella sociedad medieval. "En primer lugar, el principio mismo de la división era considerado como el fundamento de la sociedad. El segundo principio, lo proporcionaba el papel desempeñado por la iglesia". (3) "Se fué construyendo gradualmente una magnífica jerarquía de clases sociales en la cual, cada grado debía directa obediencia al inmediatamente superior, y sólo en grado secundario, a los más altos. Esta pirámide social de la obediencia, era al mismo tiempo una pirámide basada en derechos de propiedad y otras obligaciones.

Pero, ¿cuál era la naturaleza de la economía en esta etapa histórica? La economía era preponderantemente natural, las ideas económicas formaban parte de las enseñanzas morales del cristianismo, el comercio confinado al mercado local. Esta economía localista se desarrolló para abastecer las necesidades de cada vecindad y las ciudades dependían de los hombres del campo que las circundaban. Era una economía eminentemente agrícola. Existió una agricultura de consumo. "Los canonistas aceptaron la distinción aristotélica entre la economía natural del hogar y la antinatural de la ciencia del abastecimiento, o sea el arte de ganar dinero. La economía es para ellos, un cuerpo de leyes, no en el sentido de leyes científicas, sino en el de preceptos morales encaminados a conseguir la buena administración de la actividad económica. La parte de la economía que en la práctica era muy parecida a la que había expuesto Aristóteles, se basaba en una base de teología cristiana. Esta condenaba la avaricia y la codicia". (5) "Reglas contra el

monopolio, la reventa y el acaparamiento, y la fijación de precios máximos eran rasgos comunes de la legislación y los reglamentos de los gremios". (6)

La economía medieval, fué, pues, una economía restringida, el mercado era la ciudad; los límites de la economía estaban marcados por el estrecho círculo del castillo. Existió una gran reglamentación de la actividad a través de los gremios, de las corporaciones. La ciudad fué un todo, una unidad; debía producir lo que necesitaba y consumir lo que producía. Fué una economía cerrada de ciudades, en la que el corporativismo era todo intervención. Era una época de relajamiento de la autoridad del Estado. Se caracterizó por la delegación del poder económico en las corporaciones.

Sin embargo, la economía de la ciudad realizada por la ciudad era considerada de interés público. La corporación fué una entidad organizada por la ley para alcanzar fines que se consideraban de interés público y los productores fueron organizados por la ley para realizar esta finalidad, es decir, para regular la producción y el consumo de los artículos que manufacturaban.

El corporativismo era un régimen totalitario, cerrado dentro de los límites reducidos de una ciudad y por ello tenía que resultar inadecuado para atender a los grandes requerimientos y las necesidades de la población cada día en aumento. Se produjo un malestar que se atribuyó al régimen corporativo, y, tuvo como consecuencia lógica la libertad de trabajo. Expresa el Maestro Castorena: "De manera que la prohibición de asociarse dirigida a patrones y a trabajadores y la libertad de trabajo, fué la fórmula para acabar con el

régimen corporativo y para alejar todo intento de restauración". (7) Esto, y otros factores, como la aparición de los Estados Nacionales, los descubrimientos geográficos, que produjeron una expansión enorme -- del comercio exterior; la invención de la imprenta, la sobre población rural, las nuevas técnicas agrícolas -- para surtir los mercados, marcaron la terminación -- de la Edad Media.

EL SISTEMA MERCANTILISTA.

Esa estructura económica de la Edad Media, esa economía cerrada de ciudades se trasladó a las grandes nacionalidades, y, la abolición del régimen corporativo se produjo en una época en que una nueva escuela la sustituyó los principios económicos medievales. Se trata del Mercantilismo que dió al Estado una fisonomía intervencionista y que operó prácticamente durante tres siglos. El Mercantilismo vino a ser la teoría que permitió la afirmación del Estado nacional, del poder del Estado en el campo económico y la existencia del mercado nacional. Por ejemplo, afirmaba el Mercantilismo: que la función del Estado consistía en mantener una balanza favorable de comercio, es decir, mayores exportaciones en contra un mínimo de importaciones, puesto que el comercio exterior aumentaba la riqueza de un país. Para el logro de estas finalidades el Estado Mercantilista consideró necesario que la industria y el comercio tenían que ser objeto de una organización. Esta organización fué impuesta por el Estado Mercantilista.

Si el corporativismo fué en la Edad Media toda intervención en la ciudad, el Mercantilismo lo fué en la nación, esto es, la economía cerrada de la nación. En esta época comenzó a surgir el pensamiento econó

mico nacionalista y se pensó entonces en un sistema de impuestos, de dinero, de agricultura, de comercio nacionales. Fué una lucha contra los particularismos medievales. Toda la maquinaria de la nación en esta época del Mercantilismo se preparó para dar apoyo a un programa que parecía de una lógica admirable. Se tenía fé en un orden artificial creado por el Estado. Este se convirtió no sólo en la unidad política nacional, sino también en la unidad económica nacional.

"La abolición de la corporación en el campo del trabajo aconteció en una época en que la prédica y la práctica del Mercantilismo, daban al Estado una fisonomía intervencionista. Sus principios eran: el crecimiento de la población, el dinero, concebido como riqueza real; el fomento de la economía; premios a la industria y al comercio que eviten las importaciones y triunfen en la competencia con el extranjero. La prosperidad a costa de los demás. El Estado debía acrecentar sus reservas de metales preciosos y adoptar una política encaminada a adquirir más y más y dejar de salir menos y menos de ellos". (8)

El Mercantilismo exigió un Estado suficientemente fuerte para destruir las barreras que se habían creado en la Edad Media y que impedían la expansión del comercio, protegiendo, así, los intereses del mismo. El fin de la política era aumentar el tesoro metálico.

Se consideró, al sistema mercantilista como la estructura del Estado, el medio para conseguir el poderío nacional y la unificación política; que el fin de la política en el Estado Mercantilista fué acrecen

tar el tesoro metálico; se tenía la confianza en un orden creado por el Estado. Fué el Estado intervencionista de la época. "En el siglo XVII, con la restauración de los poderes del Estado, se asistió al desarrollo de la política mercantilista, política nacional y estrechamente dirigida por el Estado en caso necesario, puesto que, ante todo, se preocupó por encontrar una salida para la producción nacional, tanto por medio del acrecentamiento del poder adquisitivo interno por el aumento del volumen monetario, como a través de medios que favorezcan las exportaciones. Sus principales modos de operar eran los derechos aduaneros sobre todos los productos importados, con excepción de las materias primas, las subvenciones a la exportación, el financiamiento a las nuevas industrias en el interior del país". (9)

En esta época se habló del engrandecimiento nacional, se identificó las ganancias de los comerciantes con el bien nacional, el atesoramiento estaba por encima de todas las cosas. "El oro, dijo Colón, es una cosa maravillosa. Quien lo posee es dueño de todo lo que desea. Con el oro, hasta pueden llevarse almas al paraíso". Y Serra, expresaba, cuán importante es, así para los pueblos como para los príncipes, que en el reino abunde oro y plata". (10) "Siguiendo a Schmoller, algunos escritores identifican el Mercantilismo con la estructura del Estado... El Mercantilismo contiene diversas medidas económicas encaminadas a conseguir la unificación política y el poderío nacional. Se destacan en el primer plano la erección de Estados-naciones, y el sistema monetario, el proteccionismo y otros expedientes económicos se consideran como medios para ese fin. La intervención del Estado era una parte esencial de la doctrina mercantilista. Los que tenían a su cargo las funciones del go-

bierno aceptaban las nociones mercantilistas y ajustaban su política a ellas, porque veían medios para fortalecer a los Estados absolutistas tanto contra los rivales extranjeros como contra los restos del particularismo medieval en el interior". (11) Y, al mismo tiempo que en política, como se deja entrever en las corrientes doctrinales de la época, se estuvo luchando por afirmar el poder del Estado, ya esgrimiendo la Teoría del Derecho Divino de los Reyes o, postulando la Teoría de la Soberanía del Estado, de Bodino, el Mercantilismo, por su parte, buscó que el control social de la iglesia pasara a ser control económico del Estado. "Es, pues, para usar terminología de nuestros días, la intervención y regulación del Estado en la vida económica y la persecución del mercado nacional; por ello se ha dicho y con razón que el planteamiento económico, y la intervención del Estado en la vida económica, no fué planeada, sino espontánea, después de un largo proceso histórico, como un instrumento para sustituir el estrecho mercado de la Edad Media". (12)

El Mercantilismo, fué entonces, la reglamentación minuciosa por parte del Estado de todas las actividades económicas. Fué una reglamentación excesiva que reconoció que la fuerza nacional se medía por la cantidad de metales preciosos que tuviera un país.

EL LIBERALISMO ECONOMICO.

Ante la excesiva reglamentación del Estado -- Mercantilista, fué necesario oponer la existencia de un orden natural que se contrapusiera al orden artificial creado por el Estado, y en el que se había tenido fé. Orden creado a través de la actividad legislativa de la realeza, es decir, a través de los edictos rea-

les. Se hizo, pues, responsable al sistema Mercantilista la falta de paz y libertad, al estancamiento de la agricultura como consecuencia de un concepto erróneo de la riqueza. Ante el fracaso del Mercantilismo con su minuciosa reglamentación surgieron pensadores como Tomás Hobbes, con el que vinieron aparecer los elementos básicos de la teoría individualista anterior a la escuela clásica inglesa. Hobbes afirmaba: El individuo actúa en función de su instinto y ambiciones, lucha dentro de la sociedad en contra de los demás. En el estado de naturaleza, el hombre es el lobo del hombre, es la guerra de todos contra todos, no existe el derecho, sino la fuerza, el poder del más fuerte. Para poner término a este estado de cosas, de guerra, dice Hobbes, el hombre va a la sociedad y forma el Estado porque la destrucción se avecina y entonces por temor se creó el Estado que debe constreñirse exclusivamente a limitar las actividades de los individuos, además, para que esas actividades no vayan a destruir el orden social. En cuanto a la actividad económica, la única forma de que prospere el individuo es dejándolo en libertad; por ello, Hobbes, recomienda poca intervención del Estado en materia económica ya que el egoísmo del hombre lo llevará a la prosperidad.

La escuela del sentido moral representada por Shaftesbury, Hutcheson y Butler, afirma discordante del pensamiento de Hobbes. "Que el hombre no es el lobo del hombre, sino que existe en él un sentido moral; que no es necesario que el Estado intervenga, que se imponga para hacer posible la convivencia social. El hombre es sociable en virtud de su sentido moral que lo impulsa por su voluntad a hacer el bien de los demás. Entonces, no es necesario que el Estado intervenga. --
(13)

Se pensó, pues, que el orden económico no puede -

ser establecido por el legislador a través de la actividad reglamentaria del Estado. En el espíritu de esta época se planteó la siguiente interrogante: ¿ si no -- puede conseguirse por estos procedimientos reglamentarios del Estado el establecimiento del orden económico ? ¿ cuál va a ser la forma ? Vino, entonces, la escuela de los fisiócratas, que nos hablaron de un orden natural que consistía, que las actividades sociales, y entre estas, las económicas están regidas por normas de carácter natural. Este orden natural rige todos los fenómenos sociales; es un orden que tiene -- como característica el ser universal en el tiempo y -- en el espacio; es el mismo para todos los hombres y en todos los lugares siempre ha sido el mismo. Los fisiócratas contrapusieron este orden natural de que -- hablaron, a aquél orden artificial establecido mediante la voluntad de los hombres y por la intervención -- del Estado con sus reglamentos como aconteció en el sistema Mercantilista. Entonces, hay que dejar al -- hombre, afirmaron los fisiócratas, dentro de este orden natural providencialmente establecido para que -- actúe, el hombre, guiado por su interés personal para así conseguir el máximo de prosperidad y de felicidad posible. Hay que dejar hacer, es la famosa frase que aquí se acentúa, es el "Laissez Faire", es decir, no intervenir. Por ello, para dejar actuar al hombre dijeron, los fisiócratas guiado por su interés personal -- es menester como primer paso, abatir las reglamentaciones, garantizar la propiedad privada que es esencial para el hombre; garantizar la seguridad y la libertad, y, castigar a todos aquéllos que en cualquier forma la ataquen. "Para los fisiócratas el derecho individual -- de propiedad, en su sentido absoluto, era fundamental, ya que es el origen de la actividad económica. Tanto -- los útiles como el capital que se necesitan encontrarán buena aplicación dejando que dispusieran libremente de

ellos quienes tenían un interés inmediato en obtener con su aplicación una buena ganancia. De todas las formas de la propiedad, la más indispensable era la propiedad individual, y la libertad de trabajar cuando, como y donde uno quisiera. Se protestaba contra la manera de regular todas las cosas". (14)

Adám Smith, en economía, sostuvo, que los males de la sociedad derivan porque no se deja en libertad al orden natural, que por sí mismo regulará la vida económica en la sociedad; que son las intromisiones del Estado postuladas por el Mercantilismo las que impidieron que el hombre viviera armónicamente en sociedad. La sociedad, continúa diciendo Smith, desde el punto de vista económico, debe autorregularse, autogobernarse, porque en ella hay una mano invisible que coordina y armoniza y hace que cada hombre persiguiendo su propio objetivo, su propio fin, contribuya a la coordinación y funcionamiento autónomo de la sociedad. "Es la espontaneidad de la vida económica. Esto hace, dice Jesús Reyes Heróles, que el liberalismo político y el liberalismo económico se enlacen, se hermanen". (15) Adam Smith, fué partidario del liberalismo económico, de la libertad económica, de la intervención estatal; pero señaló atribuciones limitadas al Estado, como: administración de justicia, defensa nacional, construcción o mantenimiento de aquéllas obras o instituciones que por el propio producto que dejasen no fueren atractivas al interés personal de los individuos. "Una y otra vez tomará ocasión de un argumento particular para subrayar la suprema bondad del orden natural y señalar las inevitables imperfecciones de las instituciones humanas. Déjese a un lado las preferencias y las limitaciones artificiales, y se establecerá por sí sólo el sistema claro y sencillo de la libertad natural. Además, ese orden de cosas que la necesidad

impone es promovido por las inclinaciones naturales del hombre. Que lo es, por naturaleza, el mejor juez de su propio interés y debe por tanto, dejarse en libertad de satisfacerlo a su manera. Si se le deja en libertad, no sólo conseguirá su propio provecho, sino que también impulsará el bien común. Este resultado se consigue porque la providencia ha organizado la sociedad según un sistema en que prevalece un orden natural. Los diferentes motivos de la conducta humana están equilibrados tan cuidadosamente, que el beneficio de un individuo no puede oponerse al bien de todos. El amor de sí mismo va acompañado de otros motivos, especialmente de la simpatía, y las acciones que de ahí resultan no pueden sino implicar el provecho de los demás en el de uno mismo. Esta creencia en el equilibrio natural de los motivos humanos llevó a Adam Smith, a su famosa aseveración de que, al buscar su propio provecho cada individuo, es conducido por una mano invisible a promover un fin que no entra en su propósito. Smith, en efecto, dudaba si el individuo no favorecía así el interés de la sociedad de modo más eficaz que si se propusiera hacerlo. Nunca he sabido, dice, que hiciesen mucho bien aquéllos que afectaban trabajar por el bien público". (16)

En el primer tercio del siglo XIX, el liberalismo había triunfado. En 1791, desaparecieron en Francia los últimos vestigios del régimen corporativo con la Ley Chapalier, y considerándose a la asociación de individuos como delito penalmente perseguido, porque el hombre debe moverse sólo. En Inglaterra desaparecieron las últimas huellas del régimen gremial al derogarse los Estatutos de la Reina Isabel, respecto del aprendizaje. Se había llegado a la firme convicción de que la actividad del individuo tenía mayor valor que la intervención del Estado, cuya intervención en los nego

cios humanos, se afirmaba, por lo general es dañosa. No gobernar demasiado como la máxima más elevada del Estado. Todo el siglo pasado vivió con una fe incuestionable en la salvación de la humanidad, mediante la aplicación de las leyes naturales. El Laissez Faire estaba en su apogeo. El liberalismo económico producto del Renacimiento tuvo una confianza absoluta en que por el simple juego de las leyes naturales, el hombre iba a encontrar su felicidad. Por otra parte, la Revolución Francesa vino a dar estímulo a las fuerzas del liberalismo. "Los hombres confiaban en los beneficios de la libertad. La propiedad individual, libre y sagrada, junto al contrato libremente formado y con valor de ley, son las dos bases que harán posible la creación de un orden nuevo. El hombre disponiendo libremente de los capitales acumulados o prestados tuvo horizontes insospechados. La Revolución Francesa ha permitido el advenimiento del régimen capitalista afirmando las libertades políticas... Que la Declaración de los Derechos del Hombre, ha creado el medio jurídico del capitalista". (17) "El Dios absoluto y por tanto juez de las cosas temporales, cambió su naturaleza: Hasta mediados del siglo XVIII, existía un fin que estaba conexas de modo inseparable con el grupo social llamado Estado; ahora el Dios absoluto tuvo que encargarse de los valores individuales. Kant proyectó su inteligencia al evangelio del progreso, posible en el Estado, por la acción del hombre y la razón sin trabas... Que una mayor libertad para el hombre y una actividad menor para el Estado sería socialmente beneficiosa". (18)

El gran crecimiento de la empresa privada impuso al Estado la política de no intervención. La base jurídica estaba dada por John Locke, cuando afirmó

la propiedad privada como un derecho infranqueable que el Estado debe respetar. "Sin embargo, más allá de esta neutralidad aparente, y cualesquiera que hubieran sido los puntos de vista de los teóricos, existía una verdadera política económica del Estado que, al imponer un cierto tipo de organización económica, favorecía en nombre del interés general, a algunos grupos económicos, principalmente a los industriales en detrimento de los agricultores y de los asalariados. Tampoco se podía hablar de neutralidad verdadera del impuesto, dado que, a principios del siglo XIX, sólo quien pagaba impuestos directos tenía derechos políticos". (19)

El liberalismo, estaba, pues, en su apogeo, y el capitalismo, su engendro, lograba expresiones inusitadas apoyado en un orden jurídico, político y social cargado de deficiencias y enormes desventajas para las mayorías del campo y de la ciudad; se diría que imperaba la justicia natural, es decir, el derecho del más fuerte. El Estado, frente a la doctrina liberal que reduce al mínimo sus atribuciones, no fué sino un simple regulador de las actividades individuales. De manera, que el interés personal y la libre concurrencia se consideraron como los factores fundamentales para la satisfacción de las necesidades individuales y, simultáneamente lográbese, se decía la satisfacción del interés general, que es la suma de los intereses individuales. El interés personal fué estimado como estímulo poderoso de la iniciativa y la acción particular. Por ello, la libre concurrencia era apreciada como equilibradora y armozadora de la acción de los individuos.

Bajo el amparo del fenómeno abstencionista, dice Castorena, inició su obra el capitalismo: "gran

des empresas, grandes organizaciones de crédito, de seguro; de comercio extendidas por todo el mundo absorbiendo los grandes y pequeños capitales de los pueblos y creando con ellos después, los nuevos instrumentos de dominio". (20) En esa época de auge del capitalismo se estableció un sistema de contratación en materia de trabajo en el que estaba en absoluta libertad el sector de los empresarios como el de los trabajadores; pero era una libertad conveniente y ventajosa para los primeros y enormemente pesada para los segundos que no contaban con más riqueza que su fuerza de trabajo, ya que el Estado no intervenía en la organización industrial. Gracias a esta situación pudieron desarrollarse grandes e importantes centros industriales en Europa, principalmente en Inglaterra. Esta obra del liberalismo, exigió, desde luego, niños y mujeres, campesinos y artesanos, asalariados en grandes proporciones; además, pequeños comerciantes fué el material que vino a acrecentar el gran ejercicio de masas trabajadoras. "La concentración produjo la gran ciudad y a la grandidad se sumó siempre la gran miseria ". (21)

Es un hecho innegable y de mucha importancia la política económica que desplazó el Estado en la etapa liberal. Sin embargo, hay rasgos esenciales en ella que la distinguen de la política contemporánea del Estado; señálanse dos aspectos : la producción, el consumo y los precios no eran vigilados ni regidos por el Estado; además, la acción de éste, se limitó al campo legal y reglamentario; no se pudo hablar todavía de política presupuestaria o monetaria. Lo que interesó es que el Estado dejara a los individuos actuar con toda libertad para que no se alterara con la intervención estatal el libre juego de las leyes económicas, y que sólo se dejara sentir dicha intervención,

excepcionalmente, cuando fuera indispensable, a efecto, de asegurar a todos libertad de acción.

Pero, frente al desarrollo logrado merced al liberalismo, encontramos la degradación del hombre, su desequilibrio, las enfermedades que lo diezman, - esto es, al lado de ese prodigioso desarrollo industrial alcanzado con el triunfo del liberalismo económico, aparecieron dos fenómenos hasta entonces desconocidos: 1o. Un ejército numeroso de miserables, ignorantes, enfermos y en proceso de degeneración; - que eran los trabajadores de las fábricas. 2o. Aparecieron las crisis económicas provocadas por grandes existencias de mercancías que no tenían salida en los almacenes de los industriales. Estos dos fenómenos, el pauperismo y las crisis económicas preocuparon a los investigadores de la materia. Los escritores -- cristianos criticaron este proceder de la humanidad de entonces. Los socialistas fueron más lejos proponiendo nuevas formas de organización social, de la sociedad, como una reacción del espíritu frente a la pobreza, el abandono y la explotación humillante y de senfrenada del hombre.

Debemos hacer notar, que el capitalismo necesitó de un conjunto de normas, de instituciones que le permitieron acumular e invertir sus capitales. Geoge Ripert, expresa: "El capitalismo requiere ante todo, libertad, no ahogar su acción, pero esto no basta, necesita la inacción del Estado. El dejar hacer es insuficiente para el capitalismo que no sólo necesita de libertad, sino también que el Estado le cree su propio derecho". (22) Y, cuando los capitalistas por ejemplo, en materia de trabajo permitieron que el Estado liberal legislara sobre medidas protectoras de los trabajadores, fué porque la misma naturaleza de

las cosas lo estaba imponiendo y porque además, eran útiles en el proceso de producción, pues se estaba descuidando la conservación de una de las piezas de la maquinaria productiva: el hombre.

La etapa liberal fué importante, por cuanto dió origen a la doctrina socialista, a los derechos sociales contemporáneos, al intervencionismo de Estado; y, así, como el Mercantilismo que postulaba la idea de un Estado intervencionista, provocó el surgimiento de las doctrinas liberales; éstas, dieron lugar a una reacción que aún estamos viviendo: Las ideas socialistas.

Resumiendo la doctrina liberal, exponemos textualmente lo siguiente: "La conducta humana, para esta doctrina, es movida naturalmente por seis motivos: 1o. El amor de sí mismo, 2o. La simpatía, el deseo de ser libre, 3o. El sentido de la propiedad, 4o. El hábito del trabajo y 5o. La tendencia a trocar, permutar y cambiar una cosa por otra. Dados estos resortes de la conducta, cada hombre es el mejor juez de su propio interés, que debe satisfacerlo a su manera" (23) "Que el orden natural sólo conoce tres deberes de gobierno que, si bien de gran importancia, son llanos y comprensibles para el entendimiento común. El primero es el deber de la defensa contra la agresión extranjera. El segundo, el deber de establecer una buena administración de justicia; y el tercero, sostener obras e instituciones públicas que no serían sostenidas por ningún individuo o grupo de individuos por falta de una ganancia adecuada. Paz en el interior y en el exterior, justicia, educación y un mínimo de empresas públicas de otro tipo, tales como carreteras, puentes, canales y puertos, son todos los beneficios que puede rendir el gobierno. Fuera de eso, la mano

invisible es más eficaz". (24)

Por otra parte Charles Gide, resume en tres puntos a la doctrina liberal:

1o.- Las sociedades humanas están gobernadas por leyes naturales que no podríamos cambiar aunque lo quisieramos, porque no somos nosotros quienes las hemos hecho, y porque, además, ningún interés tenemos en modificarlas aunque lo pudiéramos, porque son buenas, o, cuando menos las mejores posibles. La tarea del economista se limita a descubrir el juego de esas leyes naturales y el deber de los individuos y de los gobiernos consiste en tratar de ajustar a ellas su conducta.

2o.- Esas leyes no son contrarias a la libertad humana; no son, al contrario, sino la expresión de las relaciones que se establecen espontáneamente entre los hombres que viven en sociedad, en todas partes en que dichos hombres están entregados a sí mismos y que tienen libertad de obrar según sus intereses. En este caso, establece entre esos intereses individuales antagónicos al parecer una armonía que constituye precisamente el orden natural, el cual es mucho superior a toda combinación artificial que pudiera imaginarse.

3o.- El papel de legislador, si quiere asegurar el orden natural y el progreso, se limita, pues a desarrollar, en lo posible, esas iniciativas individuales, en apartar cuanto pudiera estorbarlas, en impedir únicamente que se perjudique unas a otras, y, por consiguiente, la intervención de la autoridad debe reducirse a un mínimo indispensable a la seguridad de cada uno y a la seguridad de todo; en una palabra,

a dejar libertad de acción. (25)

LAS IDEAS SOCIALISTAS.

Frente al Estado liberal individualista, frente a su sistema cargado de vicios, frente a la tremenda injusticia social producida por la miseria oprobiosa de los desposeídos y el enriquecimiento desmedido de los poseedores, nacieron las ideas socialistas que afirman que no es exacto que el individuo tenga el carácter de factor preponderante en el progreso social. Que a medida que aumentan los intereses que se desean satisfacer; que a medida que revisten mayor generalidad, el hombre para satisfacerlos se encuentra ante la necesidad imprescindible de integrar asociaciones, cada vez más desarrolladas para aumentar su fuerza indiscutible, y, que esto está demostrado histórica y racionalmente. Por ello, el Estado que constituye la asociación más amplia y más desarrollada, debe ser la que en forma más adecuada satisfaga tanto las necesidades individuales como colectivas. Las doctrinas socialistas, ante las tremendas injusticias creadas por el liberalismo, vinieron a preconizar una mayor intervención del Estado en la vida económica, en el desarrollo económico con detrimento, desde luego de la acción particular, de la libertad del individuo.

De manera, que ante esta situación injusta que prevaleció en la época del liberalismo, nos encontramos la preocupación de Sismondi, que escribe un libro en contra del estado de cosas existente, con el nombre de "Nuevos Principios de Economía Política". Sismondi observando la situación de su tiempo, expresa: "La perspectiva con que se enfrenta la humanidad es sombría y hay que ponerle remedio... Percibe que hay algo mal en las condiciones de la producción capitalis-

ta." (26) No entiendo, dice, una ciencia de la riqueza independiente del hombre; no entiendo que pueda haber riqueza sin que exista al mismo tiempo una distribución equitativa de la misma. En contra de la actitud de los pensadores del liberalismo económico acordes en dejar al individuo en libertad, siendo las funciones del Estado estrictamente limitadas, recomendó Simondi, la intervención del Estado. De manera que después del liberalismo y de la escuela clásica inglesa, Sismondi fué el primer intervencionista; y en el siglo XIX, un número cada vez mayor de escritores fué proponiendo en diversos aspectos y en distinto grado la intervención del Estado en la vida económica especialmente en lo que refiere a la producción y distribución de la riqueza. "Había despertado en todos la esperanza de que estaba naciendo una edad nueva, los hombres comenzaron a mirar el Estado y el sistema económico con los ojos de la razón. No temían criticar y agitar en pro de la reforma, pedir cuentas al capitalismo y trabajar por un orden social mejor ". (27)

En 1856, Dupont White, escritor francés escribió su libro titulado "El Individuo y el Estado". En esta obra defiende al Estado por el menosprecio en que se le ha tenido. John Stuart Mill, señaló limitaciones que sufre el interés personal frente al interés colectivo, como en el caso afirmó, que debe aceptarse la intervención del Estado. Los San-simonianos, que mediante la abolición de la herencia querían que la propiedad de los medios de producción fuese recayendo en manos del Estado para que éste a través de una organización especial los pusiera en manos de los individuos más capaces para manejarlos en beneficio de la sociedad. Luis Blanc, recomendó la transformación de la sociedad

mediante los talleres sociales, que no eran sino sociedades cooperativas de producción que tenían que ser refaccionados por el Estado. Robertus y Lasalle, que -- aportaron ideas socialistas más cercanas a la doctrina del socialismo de Estado. Robertus que pugnó por una distribución de los productos entre los que habían contribuído a obtenerlos. Se preguntó Robertus, si esto -- era posible en un régimen de libertad, y se contestaba que sólo sería posible con la intervención del Estado limitando la libertad, Lasalle, criticó lo llamado por él: "Estado Gendarme" de los burgueses que no tiene por objeto que cuidar la seguridad y la propiedad de éstos y propuso que la función del Estado fuera ampliada; insistió vigorósamente que el Estado interviniera. Adolfo Wagner, que consideró que los intereses colectivos son más amplios frente a los intereses individuales y que - el Estado debe intervenir. Finalmente el sistema capitalista, encontró su más tremenda crítica que conoce - su historia : El Marxismo, como una de las más altas manifestaciones del espíritu humano de todos los tiempos. Expresa el Maestro de la Cueva: "El Marxismo, es la más completa expresión de las aspiraciones y de los ideales de los trabajadores, desde este punto de -- vista, el Marxismo, se encuentra en la línea de las doctrinas que luchan por la libertad". (28)

Subsiste en la conciencia socialista la idea de que es inevitable que el Estado asuma la gran tarea de dirigir por sí mismo la vida económica; que debe intervenir en aquélla sociedad que quiere liberarse mediante el progreso permanente e ininterrumpido, en vez de -- dar pasos atrás.

En el pensamiento socialista encuéntrase como - causa esencial del desorden social: la concentración - de los bienes en unos cuantos lo que da a éstos el poder,

poder que utilizan para bien propio y a su vez para -
explotar a la gran mayoría haciéndola trabajar en su
provecho. Que para crear una nueva sociedad hay que
abolir la propiedad individual, aunque no la que se re-
fiere a los bienes de consumo, pero sí la de los bie-
nes o instrumentos de producción; porque la propie--
dad de estos bienes en unos cuantos permite a estos -
explotar a los que no los tienen, que es la inmensa -
mayoría. Por ello, en el programa socialista encon-
tramos que tiene como fundamento esencial la socia-
lización de los instrumentos de producción reempla-
zando a los explotadores por los explotados, los ex-
poliados. Que todos los instrumentos de producción -
serán propiedad de la nación; pero que la administra-
ción de esos instrumentos será confiada a los municí-
pios, sindicatos o corporaciones. Lo que interesa -
es que esos bienes sean explotados para el bienestar
público y sin esperar provecho particular de dicha -
explotación. Que debe evitarse el enriquecimiento de
los pocos con el fruto del trabajo de los muchos, de
la masa trabajadora. Que debe extenderse en todo lo
posible las atribuciones de los poderes públicos con
la finalidad de llegar a transformar en servicios pú-
blicos todos los que hoy en día corresponde realizar
o prestar a las empresas particulares; es decir, con-
virtiéndolas en empresas colectivas; apoyando todo proyecto de ley que amplía -
las atribuciones del Estado.

Para alcanzar estos fines, los medios difieren,
para algunos socialistas, es la revolución, la violen-
cia; para otros, el advenimiento del socialismo po-
drá realizarse mediante el sufragio universal.

Los sostenedores de estas doctrinas afirman,
y, que esto, es históricamente comprobado, que el -

dejar el libre juego de las leyes económicas; así como permitir la libre contratación, la libertad de trabajo, etc., no es posible armonizar los intereses individuales, y que lejos de esto, dada la diversa situación existente entre las clases sociales, especialmente la económica, ese libre juego de las leyes económicas, y entre estas, la de la concurrencia, han originado precisamente la desigualdad de medios económicos, han originado clases sociales subordinadas unas a otras, y que se encuentran en un estado de lucha constante.

"Se alega que las leyes económicas no constituyen leyes naturales sustraídas a la voluntad humana; que, por el contrario, pueden y deben ser alteradas por ésta, en cuanto sea necesario, para crear el bienestar general e impedir los inconvenientes que origina la libertad". (29)

La consecuencia de estos criterios doctrinales, fué, o, es, la intervención del Estado en el desarrollo económico, a fin de alterar o controlar las leyes económicas y evitar la desigualdad social, la desigualdad económica de las diversas clases sociales, con la finalidad de hacer prevalecer un régimen de independencia económica y de real justicia social.

Ante el régimen, pues, de expoliación, de enormes deficiencias que originó el liberalismo económico, no había más que dos caminos, "o se admite la existencia de un orden natural y entonces nada tiene que hacer el hombre sino soportar y sufrir sus consecuencias por desagradables y duras que sean; o se comprueba que lo que llamamos orden natural, es obra del hombre mismo y nos disponemos a crear algo distinto. Lo primero nos lleva al abstencionismo, lo segundo, a la intervención del Estado". (30)

En los tiempos contemporáneos, las ideas socialistas han influido poderosamente, con una influencia fuerte, saludable y trascendente. Por ejemplo, "La seguridad social es la transacción que el mundo capitalista ofrece al proletariado a fin de detener la revolución social : la idea de la seguridad social pertenece a la esencia misma del pensamiento de Marx y del materialismo histórico, o si se prefiere, es la solución marxista a la crisis del presente; ella significa la infiltración de la idea marxista en el sistema del capitalismo : en la sociedad socialista del mañana, la existencia de cada persona humana en su presente y en su futuro, estará definitivamente asegurada y así tiene que ser, dice el marxismo, porque solamente esa seguridad permite al hombre ejercer su libertad y realizar su destino". (31)

La finalidad, entonces, es encontrar un orden social justo, una solución a la crisis social y económica del siglo XIX, creada por el liberalismo económico.

De manera, que si el liberalismo económico postuló la libertad del hombre, es cierto, pero se despreocupó de él, abandonándolo a su suerte, dejándolo que por sí mismo resuelva sus problemas; es el hombre solo. En cambio, la idea socialista, que creo que coincide, o debe ser en el Estado contemporáneo, postula la libertad, también, pero quiere dar al hombre los elementos necesarios para que cumpla su misión, con su destino humano, que es servir a la humanidad, y nada más. Además, la idea socialista, en el Estado de nuestros días, quiere dar al hombre, y sobre todo, la oportunidad para que pueda usar bien de esa libertad que no se alcanza con declaraciones teóricas, sino liberándolo de

sus necesidades, por cuanto éstas, son la negación -- más rotunda de la libertad; porque, de qué nos sirve la libertad si nuestra vida es todo aflicción y preocupación.

NOTAS AL CAPITULO SEGUNDO.

- 1.- ALFONSO NORIEGA CANTU. "Apuntes de Garantías y Amparo" 1a. Parte. Pág. 67.
- 2.- A. MALET J. ISSAC. "Curso de Historia Universal" La Edad Media. Editorial Nacional 1956. - Pág. 85.
- 3.- ERIC ROLL "Historia de las Ideas Económicas" 2a. Ed. 1955. Pág. 45.
- 4.- R.H.S. CROSSMAN. "Biografía del Estado Moderno" 2a. Ed. en Español (Colección Popular) 1965. Pág. 23.
- 5.- ERIC ROLL Op. Cit. Pág. 46.
- 6.- R. H. S. CROSSMAN. Oe. Cit. Pág. 14.
- 7.- J. JESUS CASTORENA. "Manual de Derecho -- Obrero". 4a. Ed. 1964. Pág. 31.
- 8.- J. JESUS CASTORENA. Op. Cit. Pág. 32.
- 9.- JACKES BILLY "La Política Económica". Ed. - Universitaria de Buenos Aires, 1965 Págs. 7 y 8.
- 10.- ERIC ROLL. Op. Cit. Pág. 68.
- 11.- ERIC ROLL. Op. Cit. Pág. 65.

- 12.- JESUS REYES HEROLES. "Apuntes de Teoría del Estado. 1962. Pág. 103.
- 13.- TOMAS HOBBS, SHAFTESBURY, HUTCHESON Y BUTLER. Citados por Hugo Rangel Couto, en su cátedra: Historia de las Ideas Económicas.
- 14.- HERMANN FINER. "Teoría y Práctica del Gobierno Moderno". Editorial Tecnos. Pág. 63.
- 15.- JESUS REYES HEROLES. Op. Cit. Pág. 104.
- 16.- ADAM SMITH. Citado por Eric Roll. Op. --- Págs. 152 y 153.
- 17.- ENRIQUE ALVARES DEL CASTILLO. "Apuntes del Derecho del Trabajo". Pág. 1.
- 18.- HERMANN FINER. Op. Cit. 62.
- 19.- JACKES BILLY. Op. Cit. Pág. 9.
- 20.- J. JESUS CASTORENA. Op. Cit. Pág. 33.
- 21.- J. JESUS CASTORENA. Op. Cit. Pág. 33.
- 22.- GEORGE RIPERT. Citado por Enrique Alvarez del Castillo. Op. Cit. Pág. 2.
- 23.- ADAM SMITH. Citado por Eric Roll. Op. Cit. Pág. 152.
- 24.- ADAM SMITH. Citado por Eric Roll. Op. Cit. Pág. 153.
- 25.- CHARLES GIDE. "Curso de Economía Política".

- Editorial Anacaonda. 1941. Pág. 31.
- 26.- SISMONDI. Citado por Eric Roll. Op. Cit. Pág. 245.
- 27.- ERIC ROLL. Op. Cit. Pág. 242.
- 28.- MARIO DE LA CUEVA. Op. Cit. Pág. 30.
- 29.- GABINO FRAGA. "Derecho Administrativo". --
Editorial Porrúa. 1962. Pág. 6.
- 30.- J. JESUS CASTORENA. Op. Cit. Pág. 33.
- 31.- MARIO DE LA CUEVA. Op. Cit. Pág. 144.

CAPITULO TERCERO.

LA INTERVENCION DEL ESTADO EN EL PRESENTE SIGLO.

SUMARIO .

- 1.- La Política Económica.
- 2.- Conceptos Generales.
- 3.- La Vinculación --
Dialéctica entre -
Estado y Economía.
- 4.- El Estado y la Propie-
dad Privada.
- 5.- El Estado y la Ini-
ciativa Privada.
- 6.- Formas de Interven--
ción del Estado en el
Desarrollo Económico.

LA POLITICA ECONOMICA.

Antes de tocar este punto abordemos algunos conceptos, sobre qué entendemos por política económica.

La política económica, supone la existencia de un poder estatal, supone la existencia del Estado; es una de las formas como se ejerce, el poder del Estado. La política económica, no es la misma como lo era en la Edad Media, que fué una época de relajamiento de la autoridad del Estado, se caracterizaba por una delegación del poder económico en las corporaciones. En la época del Mercantilismo, la política económica se caracterizó porque el Estado intervino estableciendo una serie de restricciones en el terreno de la economía. En el período del liberalismo, sobre todo, cuando el laissez faire estaba en su apogeo, la política económica fué que el Estado no debe intervenir en el desarrollo económico y, en nuestros días, la política económica está caracterizada por un fuerte interven-cionismo estatal.

La política económica supone, pues, la existencia del Estado; "La política económica es un fenómeno que coincide con la existencia de un poder estatal y es una de las formas en que se ejerce ese poder. La historia de todos los Estados organizados nos ofrece el ejemplo de políticas económicas diversas. En cierto sentido, se puede hablar de la política económica de Atenas o del Imperio Romano".

"Para el Estado la política económica es al mismo tiempo la definición de lo que considera que es el óptimun económico de la nación y la puesta en ejecu-ción de las medidas necesarias para lograr ese objeti

vo. Los objetivos de las políticas económicas están -
influídos por las teorías vigentes sobre la realidad -
económica y por la oportunidad de la acción del Estado -
en este campo; lo están igualmente por las exigencias -
de la competencia internacional y por la presión
de los distintos grupos económicos y sociales enfrentados -
dentro de la nación misma, cuyos intereses divergen.
Los medios usados por la política económica
están en función de la amplitud de los fines perseguidos -
por ella: limitados durante la época liberal, son
múltiples hoy en día, y dan al Estado, si los sabe utilizar,
el control de la marcha de la economía. Junto
con el servicio militar obligatorio, la política económica -
es la coerción más poderosa que el Estado ejerce -
sobre los individuos". (1)

La política económica estudia, pues, las diversas -
formas de como el Estado interviene en la vida
económica, analizando y explicando los resultados de
esa intervención, cuándo y cómo debe ser, a efecto
de lograr un desarrollo económico positivo a los fines -
que persigue el Estado.

En el Estado contemporáneo la economía política -
es todo intervención yendo cada día en aumento. -
Los mayores logros o resultados que se alcancen -
merced al intervencionismo estatal será la mejor política -
económica.

"La política económica es aquélla parte de la -
economía que estudia las formas y causas de la intervención -
del Estado en la vida económica con el fin de
conseguir determinados resultados. Por tanto, se --
gún esta definición, la política económica :

a). - No se distingue conceptualmente de la --

ciencia económica cuyos métodos de análisis y esquemas lógicos aplica.

b).- Estudia las formas y objetos de la intervención del Estado en la vida económica con el fin de establecer si dichas intervenciones han sido, o serán, - aptas para alcanzar los fines que el Estado pretendía o pretende conseguir a través de ellas.

c).- Adopta tales fines como los datos del problema sobre los que no cree que adopta emitir un juicio moral, político o, en suma extraeconómico.

Así concebida la política económica, es, al --- igual que la ciencia económica, una ciencia de teoremas o una filosofía de lo posible. Consiste con más - precisión, en un conjunto de uniformidades o leyes re- lativas a la actuación del Estado.

Las leyes económicas son la base de la política económica. La primera característica de la política - económica es que no se distingue conceptualmente de la ciencia económica. Esta unidad conceptual se comprende inmediatamente si se piensa que la política - económica :

a).- Adopta como base para el estudio de los - efectos de la intervención en la vida económica los - mismos métodos de investigación seguidos por la --- ciencia económica". (2)

Hemos venido hablando de ciencia económica, - creemos, por ello, recordar el concepto de la misma y, que Claudio Napoleoni estima, qué, el que él proporciona es el que prevalece en la actualidad, de manera que este autor expresa : "Según el concepto que

prevalece en la actualidad, de ciencia económica está considerada, repitiendo la clásica definición de Robbins, como la ciencia que estudia la conducta humana considerada con relación entre fines y medios escasos aplicables a usos alternativos. En todo momento nos hallamos, pues, frente :

1).- A una serie de necesidades a satisfacer (de fines a alcanzar) que pueden graduarse según su orden de urgencia.

2).- A una disponibilidad, para la satisfacción de dichas necesidades, de medios (bienes) insuficientes para hacerlo en forma completa, medios al propio tiempo, susceptibles de usos alternativos de forma que,

3).- Se pueda emplear al mismo tiempo bienes para satisfacer la misma necesidad con medios diversos o con distintas combinaciones de éstos". --
(3)

La política económica es, entonces, el estudio de las formas de intervención del Estado en la vida económica ; supone la existencia de un poder estatal, investiga las causas y efectos de dicho poder en su acción intervencionista, tratando de lograr fines específicos que representen adelantos en todos los órdenes de la vida ; significando a la vez, que son un producto de una política económica acertada en la que la intervención del Estado no busca otra finalidad que su verdadera y real justificación. La política económica es poder estatal.

En la hora contemporánea la política económica es de una trascendencia porque el Estado se halla al

servicio fundamentalmente de intereses económicos. En la política económica, que siempre supone la presencia del Estado, nos hace notar que la afirmación que en otra parte de nuestro trabajo hacemos : la vinculación dialéctica entre Estado y economía, que es una de las características que conforman al Estado de nuestros días.

La política económica deja entrever esa vinculación dialéctica y, el orden jurídico establecido y garantizado por el Estado legitima la política económica a seguir, determinando las formas que han de aplicarse.

"Se entiende que las formas de la política económica varían según las situaciones con las que tiene que enfrentarse : si su interés está en las estructuras existentes de la economía, bien sea para protegerlas o bien para modificarlas, obrará sobre todo por la vía legal y reglamentaria ; si se esfuerza en luchar contra desequilibrios coyunturales entre la oferta y la demanda, gracias a la política fiscal, presupuestaria y monetaria y - la coordinación de las actividades de los distintos grupos económicos, podrá superar situaciones de crisis contra las cuales todos los esfuerzos conjuntos de las empresas perjudicadas hubieran sido impotentes. Si busca la expansión de la producción, determinará los objetivos que hay que alcanzar y pondrá en movimiento procedimientos de planificación".

" ¿ Podemos pensar que las técnicas de la política económica han alcanzado un grado óptimo de eficiencia ? El conocimiento todavía aproximado del funcionamiento - de la economía y de las fuerzas y cantidades en juego a - cada instante, constituye un primer obstáculo para una - acción coherente y para la eficacia de las políticas económicas. Los efectos de la acción de los poderes públicos sobre todo, no se conocen bien por anticipado, aunque -

los investigadores y los gobernantes, estimulados por la amplitud de la gran crisis y luego por las necesidades de la economía de guerra, hayan conseguido perfeccionar y aplicar mecanismos restauradores del equilibrio y del progreso de la economía relativamente precisos y eficaces. De ahora en adelante, los promotores de la política económica de la época contemporánea se sirven, para la realización de sus programas de expansión, del aporte decisivo del constante progreso técnico".

"Pero, aunque estos mecanismos de acción y sus efectos fueran conocidos con exactitud, la política económica siempre sería, de cualquier manera, un arte, pues el mundo económico está en evolución constante, modificando cada día sus contornos y estructuras por la voluntad de los hombres, por sus pasiones, por sus reacciones imprevisibles ante los caprichos periódicos de la naturaleza". (4)

Si se quiere estudiar, apreciar y comprender al Estado social de derecho, debe estudiarse, apreciarse y comprenderse, también, a la economía política, porque merced a ella sabemos de la acción de los poderes públicos, de sus causas y de sus efectos en la vida económica; si la intervención del Estado en la economía es el desideratum, o, por el contrario debe fijarse un límite al intervencionismo estatal. "Tratar de política económica, pues, no es tanto describir una técnica como esbozar una historia, definir las formas, trazar límites, mostrar imperfecciones, en fin, enunciar los ambiciosos objetivos de los dirigentes gubernamentales". (5)

Así como la política económica ha variado en las épocas, actualmente no es la misma; aunque varía --

según los problemas a que ha de enfrentarse el Estado para resolverlos, ya sean de producción, distribución o consumo, desequilibrios entre la oferta y demanda, crisis económicas, etc. El poder del Estado en su ejercicio en este terreno, es variable, según la política económica a aplicar, según los efectos deseados o las finalidades a lograr; pero siempre la política económica es guía de la acción humana, de la acción social, es proyección en el presente y en el futuro de los ambiciosos objetivos del Estado, que merced a su intervención podrá lograrse la coordinación de todas las formas de la actividad humana.

CONCEPTOS GENERALES.

El siglo XX, sorprendió al Estado empeñado en una lucha constante por solucionar sus respectivos intereses, interviniendo cada vez más, para dirigir la economía y desterrar el malestar social creado por el sistema individualista sin que a la fecha haya logrado desaparecer los vicios del sistema capitalista. La Primera Guerra Mundial dió al Estado la oportunidad de intervenir abiertamente en la economía, dirigiéndola libremente, y concluido ese conflicto mundial, fué imposible regresar sin más al sistema liberal individualista, porque los profundos cambios económicos y sociales lo impidieron y el desorden reinante exigía la presencia continúa del Estado en la economía. La intervención del Estado va cobrando una amplitud inusitada abarcando el fenómeno económico en su totalidad, y, al hacerlo no tiene más remedio que ir al fondo, a la reestructuración jurídica del orden liberal establecido; van perdiendo importancia las ideas de que el Estado debe abstenerse, que la vida social y económica se regule por sí misma; que el Estado no debe intervenir, puesto que el mejor gobierno es el que menos gobierna.

Estas ideas de no intervención y abstención del Estado, repito, van perdiendo interés. Dice Jesús Reyes Heróles, que se produce un proceso de divorcio entre liberalismo económico y el liberalismo político ante el surgimiento de nuevos problemas económicos y sociales. Estos problemas van a hacer que se repare de nuevo en la necesidad de que el Estado intervenga para regular las actividades económicas e impedir el desorden, contrarrestar las tendencias a la injusticia social estableciendo disposiciones que directa o indirectamente beneficien a las clases económicamente débiles, las proteja y evite los desórdenes económicos que conducen al desempleo que se presenta cíclicamente. Entonces, se separan, se escinden liberalismo económico y liberalismo político y dentro de un Estado en que se respetan las libertades espirituales y políticas, surgen técnicas e intervenciones del Estado en la vida social y económica; surge un intervencionismo económico que se dá fundamentalmente por la vía del Derecho Administrativo y por la vía de los derechos sociales.

Este es el momento que actualmente estamos viviendo afirma una vez más Reyes Heróles; es el momento en que los países que no están orientados por una idea socialista se vive dentro de un capitalismo intervenido mediante técnicas económicas y sociales como : Derecho Del Trabajo, Derecho Agrario, Seguridad Social, etc.

Esa necesidad, de que el liberalismo económico se separe del liberalismo político, es precisamente para salvar las libertades espirituales y políticas del hombre. Se llega a la convicción que es imperativo prescindir de las típicas libertades económicas postuladas por el liberalismo económico y

el capitalismo puro que son la libertad de concurrencia y la libertad de contratación.

Ya no pudo admitirse la pasividad del Estado -- en virtud de que el mundo económico había evolucionado profundamente ante las violentas convulsiones sociales; los mecanismos de la concurrencia se han -- transformado, la libertad de contratación también. -- Esto, aunado a otros factores nos permite afirmar -- que la economía del siglo XX está caracterizada por la tendencia a la concentración de las empresas. Estas se encuentran o intentan monopolizar el mercado bajo la influencia de los adelantos nuevos en la técnica y en la ciencia y frente a los problemas que surgen, los métodos de la política económica liberal aparecen cada vez menos adaptados a las necesidades -- del capitalismo y sobre todo la lucha contra las crisis, por ejemplo, la crisis de 1929, en Estados Unidos de Norteamérica y Alemania fueron desastrosas. El Estado ante desequilibrios de tal embergadura no podía permanecer indiferente, presentándose como el único capaz, merced a una intervención tendiente a cambiar una situación económica y social al margen de la realidad. El fin de la economía liberal había terminado, el Estado Social había nacido: el Estado Contemporáneo.

Este que había sido individualista se convirtió en intervencionista, extendiendo su acción a todos -- los aspectos de la vida social, económica y política; un nuevo orden se había establecido, con, también, nuevas instituciones, problemas, inquietudes y metas a alcanzar; la propiedad y la libertad quedan subordinadas a función social; era imprescindible liberar al hombre de la necesidad; encontrar una libertad y una igualdad reales, no formales; necesario --

era dominar la economía y, el Estado era el único -
capáz de poder hacerlo con su fuerza incontrastable
dentro de su hámbito de dominación. Surge también
un nuevo constitucionalismo que viene a superar al -
1789, con las constituciones mexicanas de 1917, y -
la Weimer de 1919, que se preocupan por la reforma
agraria, por establecer legislaciones protectoras de
la clase obrera y por reglamentar una serie de cues-
tiones relacionadas con la vida económica, con la li-
bertad y la propiedad.

Estamos seguros, que un hombre cargado de
necesidades no es un hombre libre; es imperativo -
librarlo de la necesidad para que alcance su indepen-
dencia económica, haciéndole llegar la justicia so-
cial y la justicia económica. La independencia políti-
ca el individuo la conquistó con la Revolución Fran-
cesa, pero no logró la económica; le faltó esta gran
conquista. Recordemos, que la Revolución Francesa
hizo su solemne declaración de derechos y que bas-
taba con que imperaran estos derechos para que el -
mundo se desarrollara armónicamente, en forma -
equilibrada, haciendo la felicidad de todos los hom-
bres; había que luchar por estos derechos y nada --
más. "El hombre es libre y no se le puede molestar
en su riqueza, se afirmaba, no se le puede molestar
en sus posesiones, puede pensar como quiera. Pero,
de ¿ qué le sirve esas libertades sino para hacer --
más afrentosa su esclavitud? De ¿ qué le sirve al -
hombre tener su libertad de trabajo si siempre esta-
rá a merced del patrón? Recuerden el célebre ejem-
plo de la economía política, de que mientras haya -
dos obreros que corran detrás del patrón, siempre -
bajará el salario. De ¿ qué le sirve al hombre que -
se le respete su libertad, si en cuanto grita lo aplas-
ta el poderoso? Entonces viene una crisis indiscuti-

blemente : no es cierto que el hombre sea centro de la actividad estatal. Y se produce una serie de reivindicaciones que explicó sintéticamente : frente a una teoría atomística de la sociedad, se levanta un organicista; no es cierto que la sociedad sea un conjunto de -- átomos, es un organismo vivo. Frente del liberalismo se levanta un nuevo Estado intervencionista para regular la vida en la sociedad. Frente de una democracia formalista se levanta una de tipo organicista social. Frente de los derechos individuales abstractos y formalistas, se levantan los derechos de la persona humana, y sobre todo, no solamente derechos del hombre, como restricciones a la actividad del Estado, sino obligaciones impuestas a la actuación del Estado; no solamente abstención del Estado, sino obligaciones de acción en el mismo. Dice Fernando de los Ríos en su obra ' El Sentido Humanista del Socialismo ' : Que el régimen de esclavitud cayó y al caer este régimen de esclavitud material, el hombre reivindicó su libertad como persona; en la Revolución Francesa el hombre reivindicó su libertad política; pero faltaba una gran reivindicación, la económica. Después de la Revolución Francesa y como una reacción en contra del capitalismo, surge la necesidad de reivindicar la libertad económica del individuo. ¿ Cómo se cristalizan estas reacciones? Se cristalizan en el nuevo tipo de derechos, en el derecho social¹¹. (6)

En el Estado contemporáneo, el capitalismo, engendro del liberalismo económico, está maniatado; los lazos que lo sujetan son los derechos sociales que cobran fuerza gracias a la acción decidida del Estado, robustecida por la influencia de las grandes mayorías económicamente débiles que encuentran en el Estado una organización benefactora y protectora de sus derechos e intereses que en otros tiempos estuvieran -

descuidados por el Estado, a merced de los más fuertes.

La economía se ha transformado, su finalidad, es eminentemente social, como la libertad y la propiedad en la hora del presente. La economía en el Estado contemporáneo desempeña, pues, una vigorosa función social. Estado y economía marchan juntos mediando entre ambos una íntima relación y estrecha vinculación; relación y vinculación que bien podrían asemejarse a las que existen entre Estado y Derecho y Derecho y Estado. Si entre Estado y Derecho existe una vinculación dialéctica, es decir el Estado dando positividad al Derecho y el Derecho dando legitimidad al Estado; podríamos también decir que en la época contemporánea entre el Estado y la economía existe una vinculación dialéctica; el Estado influyendo y transformando poderosamente la economía, incluso dominándola; y la economía determinando las superestructuras en el Estado, dando a éste un nuevo cariz, una nueva vida, una nueva naturaleza, un nuevo ser. Entonces, en los tiempos presentes existe una vinculación dialéctica entre Estado y Economía, lo que ha permitido facilitar y hacer asequible un orden jurídico-político diferente al pasado, haciendo la vida del hombre más llevadera, en un ambiente en que pued vivir mejor. Esa vinculación dialéctica entre Estado y Economía hace también, que la vida estatal, que la realidad esta que nos rodea a cada momento y en cualquier lugar, sea todavía más evidente, pueda apreciarse mucho más a los ojos de los hombres.

"El Estado dejó de ser simplemente la potencia protectora de un cierto tipo de organización económica su intervención reguladora se extendió a todos los campos: al dejar de ser neutrales, el presupuesto y la política fiscal son concebidos y utilizados en adelante como

medios de transferencia y repartición del ingreso nacional con el fin de utilizar mejor los recursos de los hombres. La política económica pasó a ser una función reconocida y eminente del Estado: al liberalismo sucedió un dirigismo más o menos acentuado, según los países". (7)

Señálanse como causas que produjeron el crecimiento de la intervención del Estado en el desarrollo económico: las necesidades fiscales y políticas del gobierno, la fuerte presión industrial y comercial que perseguía sus propios intereses. "Ante todo los mecanismos de la concurrencia se han transformado. La economía de principios del siglo XX, está marcada por la tendencia al agrupamiento y a la concentración. Bajo la intervención de las nuevas técnicas, como las de las industrias del petróleo, del acero, del automóvil, que exigen reunir enormes capitales, producciones en masa, mercados estables, las empresas, se concentran e intentan monopolizar el mercado agrupándose en truts y en carteles: Cartel alemán del carbón de 1893, Cartel alemán del acero de 1904, Truts de la Standard Alliance de Rockefeller en 1882, U. S. Steel Corporation de 1904. El capitalismo de grandes unidades va sustituyendo al capitalismo atomizado. Las condiciones de la concurrencia están falseadas, lo que constituye una primera traba seria a la recuperación del equilibrio por el juego de los mecanismos naturales". (8)

Se afirma también, que siendo el mundo capitalista de nuestros días una lucha de intereses monopolistas, requiérese todavía más una fuerte intervención del Estado; y, que por otra parte, si se quiere la supervivencia del sistema capitalista debe aceptarse el intervencionismo estatal como único sostén de dicho -

sistema y para mantener también, hasta donde sea posible, la subsistencia de las características liberales. Que la intervención del Estado es imprescindible al sistema capitalista, no sólo para su subsistencia sino para evitar hacerlo intolerable que por sí solo dicho sistema provocaría la desaparición de las libertades humanas y, en cambio, engendraría una situación de predominio de las inmensas concentraciones económicas. Textualmente dice Julián Díaz Arias : "Mis deseos son demostrar que la intervención del Estado en la vida económica, es no sólo imprescindible en el régimen capitalista, sino que es la única forma encontrada hasta ahora, dentro del sistema, que le permite sobrevivir a pesar de sus contradicciones y desajustes, por lo que, puedo establecer desde ahora, que no es el Estado el mayor peligro, sino su único sostén". . ¿ Y respecto de las fuerzas monopolísticas que se derivan de la diferenciación de los productos y de la disminución del número de competidores? Es este hecho, sin lugar a dudas el que con más imperiosa fuerza hace actuar al Estado para mantener, hasta donde esto es posible, la subsistencia de características liberales a un sistema que por sí solo tendería a provocar la desaparición de las libertades y consecuentemente a una situación intolerable de predominio de grandes concentraciones económicas. ¿ Hasta dónde, a este respecto, tiene éxito el Estado? francamente debe aceptarse que a pesar de todos sus esfuerzos poco logra en sus afanes. Ahí están como nuestras las leyes anti-trust de Norteamérica, que dictadas hace muchas decenas no han sido capaces de impedir el desarrollo de las fuerzas monopólicas. Y en la medida que el Estado fracasa en su control a este respecto, más rápidamente pierde el país su fisonomía liberal".

"Siendo el mundo capitalista contemporáneo una

lucha de intereses monopólicos, como hemos tratado de demostrar, la intervención del Estado tendrá que ser más y más intensa para suavizar los efectos de esta trágica realidad. En unos casos, sólo logrará atemperar sus efectos y en otros, tendrá que adelantarse a su desarrollo sustituyéndolos, para hacer que los efectos del monopolio sean, lo menos posible, factores de disolución social".

"Es así como, gracias a la intervención del Estado en la vida económica, se ha logrado mantener vivo un sistema que lleva consigo fuerzas indiscutibles de progreso, por más que también desarrolla con su crecimiento otras fuerzas que tienden a su propia destrucción". (9)

De conformidad con estas tesis, si no fuera por el Estado se produciría la violencia, esta sería inevitable, la revolución sangrienta sobrevendría inexorablemente para cambiar el orden tolerado por el Estado, a fin de hacer desaparecer un orden de cosas frente al cual el Estado permaneció indiferente; y, es entonces, cuando la tesis marxista alcanzaría su máxima expresión, al afirmar que la violencia es la parte ra de la nueva sociedad.

Antes de concluir este punto de nuestro trabajo, resumiremos el desenvolvimiento del Estado Moderno, del Estado de Derecho hasta llegar a su etapa actual, es decir, al Estado Contemporáneo. Para el efecto, el Maestro Gabino Fraga, caracteriza tres etapas sucesivas en dicho desenvolvimiento. Siguiendo a este autor decimos, o podemos afirmar, que: examinando el desarrollo histórico del Estado Moderno se pueden comprobar las variaciones que han tenido sus fines y consecuentemente sus atribuciones. Que sin

que pueda hablarse de una separación tajante entre las distintas etapas de su desenvolvimiento, se pueden caracterizar tres etapas :

Que en la primera el Estado estuvo reducido a un mínimo en cuanto a sus fines, y lógicamente, en cuanto a sus atribuciones, pues dichos fines se limitaron al mantenimiento y protección de su existencia como entidad soberana y a la conservación del orden jurídico y material en tanto es condición para el desarrollo de las actividades de los particulares y al libre juego de las leyes sociales y económicas. Por tanto, en esta primera etapa el Estado, en lo que se refiere a sus atribuciones, estas consistieron en atribuciones de policía, que lo obligaron a abstenerse de intervenir en la esfera de acción de los particulares más allá del límite necesario para el mantenimiento del orden, motivo por el cual el Estado en esta primera etapa se conoce con la designación de "Estado Gendarme".

En la segunda etapa, según el Maestro Fraga, " en razón de irse adquiriendo un grado mayor de desenvolvimiento, por aumento de población, por los progresos de orden técnico y por otros muy variados factores, el Estado va interviniendo con un ritmo acelerado en las actividades económicas, tanto por requerirlo el cumplimiento de sus fines políticos, como porque con el aumento de las necesidades generales, nuevas finalidades se agregan a las primitivas y para satisfacer eficazmente tales necesidades procede bien fomentando la acción de los particulares, bien completándola o supliéndola y atribuyéndose la prestación de servicios públicos".

Finalmente en una tercera etapa, continúa di--

ciendo Fraga, que corresponde al momento actual, el Estado ha venido a agregar a sus finalidades anteriores las que tienden a estructurar la sociedad de acuerdo con un ideal de justicia, de "justicia social", que naturalmente demanda una serie de atribuciones que convierten al "Estado Gendarme" de la primera etapa en un "Estado Providencia" o "Estado Social de Derecho" cuyo problema fundamental es el de conciliar la libertad del individuo con las exigencias de la seguridad social.

Este autor, concretiza también en tres aspectos las atribuciones del Estado contemporáneo, expresando: "que como el Estado conserva las atribuciones que a través de sus diversas etapas ha venido adquiriendo, bien pueden resumirse las atribuciones de que goza el Estado Contemporáneo en tres grandes categorías:

1a.- Las atribuciones de policía o de coacción que se manifiestan por todas las medidas coactivas que imponen a los particulares el cumplimiento de obligaciones y limitaciones de su acción en tanto que es necesario para la coordinación de las actividades privadas y la satisfacción de las exigencias del orden público.

2a.- Las atribuciones de fomento que han sido definidas como constituyendo "aquella actividad administrativa que se dirige a satisfacer indirectamente ciertas necesidades consideradas de carácter público protegiendo o promoviendo, sin emplear la coacción, las actividades de los particulares o de otros entes públicos que directamente las satisfacen.

3a.- Las atribuciones de servicio público y de

seguridad social por virtud de la cual el Estado satisface necesidades generales por medio de prestaciones de carácter económico, cultural y asistencial".
(10)

En el presente siglo ha quedado descartada la pasividad que debe guardar el Estado, yendo éste al fondo de la estructura estatal para asegurar a la nueva sociedad la justicia económica y la libertad económica. Ya no puede aceptarse al Estado separado de la economía, ni la economía separada del Estado; hay entre Estado y economía, como decimos arriba, una íntima relación, una vinculación dialéctica como la que existe entre el Estado y el Derecho.

LA VINCULACION DIALECTICA ENTRE ESTADO Y ECONOMIA.

En el punto anterior tocamos de paso, lo que en este ampliamos, a efecto, de sustentar la tesis, de que en el Estado Contemporáneo existe una vinculación dialéctica entre éste y la economía y, decíamos que Estado y economía marchan juntos mediando entre ambos una íntima relación y estrecha vinculación; relación y vinculación que bien podrían asemejarse a las que existen entre Estado y Derecho y Derecho y Estado, es decir, siguiendo a Hermann Heller, el Estado dando positividad al Derecho y el Derecho dando legitimidad al Estado y, que en la época contemporánea podemos decir que entre el Estado y la economía existe también una vinculación dialéctica. El Estado influyendo y transformando poderosamente a la economía, incluso dominándola y, la economía, agregamos aquí, dando fuerza también al Estado, de terminando sus superestructuras, dándole un nuevo cariz, una nueva vida, una nueva naturaleza, un nue

vo ser. Y, que en los tiempos presentes, existe, entonces, esa vinculación dialéctica entre Estado y Economía, lo que ha permitido facilitar y hacer asequible un orden jurídico-político diferente al pasado, haciendo la vida del hombre más llevadera, en un ambiente en que pueda vivir mejor y, que, además, esa vinculación, hace que la vida estatal, que la realidad estatal que nos rodea a cada momento y en cualquier lugar, - sea todavía más evidente, pueda apreciarse mucho -- más a los ojos de los hombres. Pero, antes de continuar con el desarrollo de este punto, recordemos algunas ideas de Heller, expuestas por el Maestro Jesús Reyes Heróles en sus apuntes de Teoría del Estado: - "dice Heller, los ideólogos del poder, sacrifican todo al poder descarnado y no ven que el derecho desempeña un papel fundamental para la existencia del poder y los ideólogos pacifistas, en su afán de colocar el derecho en la cúspide de todos los valores y en el seno del funcionamiento social, desconocen el papel que el poder desempeña para el buen funcionamiento del derecho. Los ideólogos del poder hacen la apología de la fuerza, del poder de hecho, y desconocen la formación del poder por el derecho; los ideólogos pacifistas desconocen la formación del derecho por el poder.... Entre poder y derecho dice Heller, existe una vinculación dialéctica. El poder da positividad al derecho, sólo mediante el poder, el derecho resulta positivo, - factible, aplicable, vigente, pero a su vez el derecho da legitimidad al poder. De aquí la vinculación dialéctica entre poder y derecho. El derecho dando legitimidad al poder y el poder dando positividad al derecho.

El poder del Estado es un poder político jurídicamente organizado, este poder se llama soberanía".

(11)

Ahora bien, la economía alcanza en el Estado contemporáneo, elevada expresión y más amplio desarrollo merced a la voluntad del Estado del que no puede separarse . ¿ Qué sería de la economía sin el Estado y qué sería éste sin aquélla en los momentos actuales? El Estado domina a la economía, la controla, nó ésta a aquél: pero el hecho de que la economía esté sujeta al Estado, no deja de existir la vinculación dialéctica entre ambos, como no deja de haber vinculación dialéctica entre el Estado y el derecho, por el hecho de que el Estado se encuentra subordinado al derecho.

Cuando se han producido movimientos sociales como resultado del libre juego de las leyes económicas que dieron al traste con el derecho, creando un estado de injusticia social y económica, es porque la economía dominó al Estado. Esta dominación del Estado, y consecuentemente del derecho por la economía, produce la revolución, de la que se originará un nuevo Estado, que, según las finalidades de las fuerzas que dieron vida a la revolución, este nuevo Estado tenderá desde luego, a dominar a la economía para evitar más tarde otra revolución. De manera que si se quiere evitar la revolución, la violencia, los desequilibrios sociales y económicos y otras fallas y deficiencias en el orden social establecido y garantizado por el Estado éste debe dominar cuanto antes a la economía sujetándola al derecho.

El Estado, en su constitución política, que es la ley suprema del orden jurídico, establecerá los fundamentos generales o precisos para subordinar la economía al derecho y, lógicamente, al Estado. Es cuando se dice, que en la constitución política, ---

encuéntrense las normas a que está sujeta la actividad estatal.

De suerte, el derecho viene a ser un medio para que el Estado domine a la economía, aún cuando el Estado esté subordinado al derecho. De esto podemos concluir, que tanto el Estado como la economía están sujetas al derecho.

Así como puede llegar un momento en que la economía domine al Estado, ¿ puede decirse lo mismo de la economía respecto al derecho? es decir, ¿ qué la economía domine al derecho?; cuando la economía domina al derecho es porque está dominando al Estado y, cuando el Estado domina a la economía es porque el derecho está dominando a la economía, es decir, la está regulando. No puede la economía dominar al derecho sin sujetar simultáneamente al Estado; como no puede el Estado controlar a la economía sin que ésta esté controlada por el derecho. El Estado al intervenir para el control de las fuerzas económicas, se vale del derecho; éste resulta, entonces, ser el instrumento de que se sirve el Estado para sujetar a su imperio a la economía.

Si el Estado proporciona positividad a la economía, también proporciona positividad al derecho; pero esta positividad es conforme a derecho. Si esa positividad no fuere conforme a derecho, sobrevendrían las deficiencias, los problemas e inquietudes sociales, creándose las injusticias sociales y económicas y, más tarde la violencia, la revolución sangrienta para cambiar las bases de la sociedad y crear una nueva.

Así como el Estado es un producto social, la -

economía, también es un producto social; la economía no puede darse sino en la sociedad humana y, en nuestros días, siempre subordinada al Estado. Cuando se afirma que el Estado del siglo XX, es un Estado al servicio de los intereses económicos, tal parece, que se quiere dar a entender, que el Estado se halla sujeto a la economía; no es así, la economía se encuentra sujeta al Estado.

Alguien puede prestar servicios a aquél que subordina, así el Estado contemporáneo está al servicio de la economía, a la que domina. El Estado presta un servicio a la economía, porque la sirve, porque le dá positividad conforme a derecho. Es la vinculación dialéctica entre Estado y economía y la economía entre el Estado. La economía dando vida, robusteciendo, haciendo fuerte al Estado y, el Estado sirviéndola, haciéndola eficaz, posible, aplicable y factible. Cuando el Estado recurre, por ejemplo, a empréstitos que aplica a obras de infraestructura, el Estado se robustece, su poder aumenta; es cuando se dice que la economía del Estado se afirma, se desarrolla vigorosamente. Esto es así, porque la economía es algo consustancial al Estado, lo que lo obliga a intervenir en la vida social, en el desarrollo económico.

El Estado al desarrollar su economía, hace fuerte a ésta y al mismo tiempo se hace fuerte él; pero, dar fuerza a la economía no implica ningún peligro para que ésta domine al Estado, cuando previamente la economía está controlada por el Estado, es decir, se encuentra regulada por el derecho.

La fuerza de la economía se logra por el Estado

do y, si la economía es poderosa, el Estado lo será en mayor grado, esto es, a medida que la economía se desarrolla y cobra mayor fuerza, el poder del Estado aumenta. La fuerza de la economía y la fuerza del Estado, en una situación de bonanza, se desarrollan paralelamente, pero esto no quiere decir que la fuerza de la economía sea mayor que la del Estado, porque ya sabemos que el poder del Estado está por encima del poder de la economía; lo que queremos decir, es que al desarrollarse con vigor las fuerzas de la economía, se acrecenta la fuerza del Estado; hay un crecimiento directamente proporcional entre la fuerza del Estado y la de la economía. Al aumentar la fuerza de la economía, la del Estado no disminuye; como al aumentar la fuerza del Estado, la de la economía tampoco se aminora. El desarrollo de estas fuerzas no es inversamente proporcional, sino directamente proporcional en cierta forma, porque siempre la fuerza del Estado será más grande. Esto es así, porque el Estado al iniciar su desarrollo, su crecimiento económico, lo hace con un poder superior al de la economía; puesto que la va a controlar, la va a dominar. Esto lo entendemos muy fácilmente, porque aquél que va a hacer crecer algo, a desarrollar algo, a sujetarlo a control y dominación, es porque actúa con poder o autoridad superior. Esto es lo que pasa con el Estado y la economía. El Estado al intervenir en la economía es porque su poder es más fuerte.

Cuando se dice, o mejor dicho, cuando afirmamos, que el crecimiento de las fuerzas del Estado y la economía es directamente proporcional, podría creerse que ambas fuerzas son iguales, por cuanto, que directamente proporcional se entiende, que si una cantidad aumenta, la otra, también aumenta; y si una cantidad disminuye, la otra, también, disminuye. Es-

te crecimiento o, decrecimiento de las fuerzas de la economía y del Estado, es así, directamente proporcional; pero, la del Estado es siempre mayor; porque es evidente, que si la fuerza de la economía disminuye, el poder del Estado disminuye; pero sigue siendo más fuerte el poder del Estado; y si la fuerza de la economía aumenta, el poder del Estado aumenta, pero sigue siendo el poder del Estado más fuerte que el de la economía. El Estado desarrollando, vigorizando, acrecentando, dando fuerza a la economía y, la economía, al desarrollarse, vigorizarse y acrecentarse, proporciona al mismo tiempo fuerza al Estado, aumentando con ello, el poder de éste.

Podemos afirmar, que en la idea, vinculación dialéctica entre Estado y economía, está implicada, se encuentra imbuída la idea, de la intervención del Estado en la economía. Esta intervención del Estado, en todos los aspectos de la vida humana, significa el dominio del Estado sobre la economía. Esta es la máxima característica del Estado contemporáneo.

El Estado contemporáneo, la gran organización política de la hora presente, es el Estado social de derecho, pero, para que el Estado de nuestros días sea un Estado social, necesita sujetar a su imperio a la economía, a fin de lograr la libertad económica, la justicia económica del hombre, de todos los hombres.

EL ESTADO Y LA PROPIEDAD PRIVADA.

Al hablar de la propiedad privada, ésta se encuentra en estrecha relación con el tema de la distribución de la riqueza y, ésta como aquélla con la justicia social y económica, sobre todo si se liga

con el desarrollo económico; porque no puede hablarse de justicia social y económica sin pensar en una justa distribución de la riqueza, como no puede hablarse de ésta sin tener en mente a la propiedad privada, como por ejemplo, cuando los poseedores son los menos y los desposeídos los más o, cuando se trata de hacer desaparecer la idea de que en los tiempos actuales no se puede disponer como mejor se quiera de la propiedad privada.

Es evidente, que si se quiere lograr la justicia social y la justicia económica, se piense desde luego, en la libertad de los individuos, en la propiedad privada, en la distribución del ingreso, etc., y en general en una distribución equitativa de la riqueza, que sólo es factible en un Estado intervencionista; luego, la justicia social y la justicia económica solamente podrán alcanzarse merced a la intervención del Estado.

Son temas que han sido discutidos por políticos, economistas, sociólogos y filósofos en tiempos pasados como en los presentes. Y, la justicia social y la económica ha inspirado e inspira la lucha, la acción decidida de los pueblos y de los mejores hombres; porque es objeto de lucha incansable y de acción vigorosa contemplar unos cuantos poseedores junto a una inmensa mayoría de desposeídos o, porque debe retribuirse con equidad a aquéllos que con su trabajo contribuyen al desarrollo económico.

"En la antigüedad los profetas israelitas fueron fanáticos de la justicia social. Y Solón, 600 años antes de nuestra era, observaba que las buenas leyes distribuyen todas las cosas en buen orden... y al mismo tiempo evitan lo que no es justo.

Por su parte Aristóteles, en la Política, al comentar la constitución propuesta por Fáleas de Calcedonia, decía: Algunos han creído que lo más importante es arreglar todo lo que se refiere a las propiedades porque en ellas ven el origen de todas las revoluciones... Fáleas defiende la igualdad de fortuna para todos los ciudadanos... En todas partes la desigualdad produce revoluciones, si no hay compensación proporcional para los que no tienen privilegios!"

"En la Edad Media, sobresalen las voces de los primeros padres de la iglesia, como la de San Ambrosio, que afirmaba: La naturaleza da todo en común a todos.... Es la naturaleza, por consiguiente, la que ha establecido la igualdad y es la violencia la que ha creado la propiedad privada. Y la de San Agustín, que sentenciaba: Contentémonos con lo que Dios nos ha dado y tomemos sólo aquello que necesitamos para vivir. Porque lo necesario es obra de Dios, y lo superfluo obra de la codicia humana. Lo superfluo de los ricos es lo necesario de los pobres. Quien posee un bien superfluo posee un bien que no le pertenece".

"En el siglo XVI, Tomás Moro, en su obra Utopía, toca el tema de la distribución de la riqueza, cuando asevera que no se puede considerar justo un Estado en que lo mejor, pertenece a los peores, y como próspero un país en que unos cuantos individuos se reparten todos los bienes, disfrutando de todas las comodidades, mientras que la mayoría vive en miseria grande, y que el único medio de distribuir equitativamente los bienes y de asegurar la felicidad de la sociedad humana, es aboliendo la propiedad. Y en 1800, Francisco Natividad Babeuf, escribió en el periódico La Tribuna del Pueblo, que la democracia cor

siste en la obligación de parte de los que tienen demasiado, de cubrir todo lo que falta a los que no tienen lo suficiente". (12)

Afirmábamos arriba que en el Estado contemporáneo la libertad y la propiedad están sujetas a función social; no puede concebirse en nuestros días una libertad como la postulaba el liberalismo o una propiedad como la querían los fisiócratas, cuando fundaban su filosofía del Estado según el axioma de que la exclusividad absoluta de la propiedad es la condición suprema del mayor bienestar material, y este repercutía a su vez, en el bien moral más elevado.

La propiedad no puede darse como en otros tiempos; ha sido necesario limitarla fuertemente; todavía más, las limitaciones actuales que la rodean irán acrecentándose, porque las necesidades y problemas del momento lo impone. Si el Estado contemporáneo es un Estado protector, benefactor de los intereses del individuo y de los colectivos o generales, no le queda más, que intervenir imponiendo a la propiedad privada las modalidades que la hagan desempeñar una función social.

De modalidades o limitaciones debe circunscribirse a la propiedad, si se quiere la paz pública y un buen orden social; porque es cierto que la propiedad ha originado serios y delicados problemas; decía Harrington que la propiedad produce imperios. Juan Jacobo Rousseau, escribía : Cuántas injusticias, guerras, crímenes, miserias se hubieran evitado si alguno de los hombres con el valor suficiente, hubiera brincado el caño o arrancado las estacas y, gritando a sus compañeros ; ¡ Insensatos, estáis perdidos si haceís caso al impostor y olvidáis que los frutos son

de todos y la tierra de nadie" : Es que Rousseau pensó que el origen de la propiedad privada está cuando alguien se le ocurrió cercar un pedazo de tierra y dijo a los demás, esto es mío".

De manera que si existe la mejor intención de evitar graves problemas en lo futuro originados por la propiedad privada, el Estado debe intervenir a efecto, de imponerle el Derecho.

Ahora bien, en el Estado contemporáneo contemplamos dos sistemas políticos que tienen dividido al mundo: el Sistema Comunista y el Sistema Capitalista. En el primero se pretende dirigir la economía hacia el socialismo como etapa que conducirá al Comunismo : abolición de la propiedad privada, liquidación de la clase capitalista con el firme propósito de hacer desaparecer los grandes males ya vistos del capitalismo y de las enormes injusticias sociales derivadas de la deficiente distribución de la propiedad. Las escuelas socialistas afirman : "Para establecer una sociedad nueva, hay, pues, que abolir la propiedad individual, sino la de los objetos de consumo, al menos la de los instrumentos de producción, tierras y capitales, porque es esta la propiedad que permite al que la tiene hacer trabajar en su provecho a los que carecen de capital, los proletarios, y enriquecerse con el producto del trabajo de éstos. La socialización de los instrumentos de producción es, pues, el artículo esencial del programa socialista o colectivista". (13)

El sistema capitalista, aún cuando éste no es el mismo que engendró el liberalismo, cuando el Laissez Faire estaba en su apogeo; ya que en la actualidad, el capitalismo es un sistema intervenido -

con fuertes restricciones por parte del Estado, encontramos, sin embargo, en este sistema en lo que se refiere a la propiedad privada, que, ésta es la base en que se sustenta dicho sistema, claro que no es una propiedad absoluta como pregonaban los fisiócratas, es una propiedad regulada, con modalidades o limitaciones. No podría ser de otra manera en el Estado contemporáneo del llamado Mundo Occidental, que la propiedad tenga esas características; por cuanto que las miserias de las grandes mayorías, las relaciones industriales, las nuevas instituciones y la propiedad privada respectivamente, requieren un control social por parte del Estado.

El Estado, según diversos principios niega la exclusividad de la propiedad, quitándole su sentido privado. "El mismo Locke decía que el valor del Estado radicaba en la protección de la propiedad privada. Pero, y, por consiguiente política. Privado significa exclusivo y es evidente que el poder de la asociación mayor a la que llamamos Estado, puede cambiar hasta el punto de que la posesión exclusiva se conceda moral o legalmente a los individuos y grupos menores. Que la propiedad se tenga durante cierto tiempo, o que sea para toda la vida o que vaya más allá de la posesión vitalicia, aunque el espíritu general de la época lleve consigo o no la idea de obligación respecto de esa propiedad, todas esas posibilidades afectan de modo evidente a la naturaleza de las instituciones políticas y a la naturaleza del Estado. . . . En términos generales el Estado moderno inicia la teoría y la práctica de la reglamentación social de la propiedad. En 1869, John Locke, pedía la libertad de la propiedad, de la arbitraria posesión que sobre ella tenía el Estado, es decir, pedía que la propiedad quedara excluida de la esfera de la reconocida supremacía del Estado. Blacks-

tone, obedece profundamente al pensamiento inglés, cuando mayor sea la tutela de la ley respecto de la propiedad privada menos tolerará cualquier violación, tanto en aquélla como respecto del bien general de la comunidad... Que una parte de la lucha moderna gira en torno de la cantidad de propiedad que se posee en cada caso... ¿ Hasta dónde llegará el control de la propiedad? La propiedad está continuamente invadida por : 1) El derecho de dominio eminente ; 2) El poder político y 3) Los impuestos ". (16)

La propiedad privada, pues, en la hora presente, no se encuentra como en tiempos anteriores, ante un Estado espectador, sino que está invadida por la acción estatal; no puede ser de otro modo, si se quiere que el orden establecido por el Estado garantice un régimen de igualdad, libertad y justicia reales, que asegure la paz, la tranquilidad; salvando a la sociedad humana de la violencia, de las revoluciones, ocasionadas por la desigualdad prevaliente entre poseedores y desposeídos. Es preferible que perezca la propiedad privada si con ello se evita la violencia o la revolución o, se pone al margen al hombre de la explotación o la miseria. Pero, no hay que olvidar que si el orden social establecido por el Estado es injusto y no queda otro camino, debe sacrificarse el derecho a la vida; porque los hombres que sufren injusticias no deben esperar; la erección de un nuevo Estado social justifica los medios que puedan ser útiles a su creación.

EL ESTADO Y LA INICIATIVA PRIVADA.

¿Cuál es la situación que guardan, en términos generales en los tiempos actuales, el Estado

y la llamada iniciativa privada? Aclaremos, que al -- formular esta interrogante, nos estamos refiriendo al Estado y a la iniciativa privada en el llamado mundo - occidental, que como sabemos está basado en el sistema capitalista de producción, sin embargo, nos hallamos frente a un Estado que interviene para limitar o - restringir la actividad de los particulares, de la iniciativa privada que profesa la idea de dejar hacer, que - las fuerzas económicas deben actuar libremente. Pero, para el estado de nuestros días estas formas de pensar son inaceptables y, por tanto, subordina a la iniciativa privada imponiéndole las restricciones que juzga necesarias al desarrollo económico, sujetándola en sus actividades a lo que el Estado considera, es, función social, tratando de coordinar los intereses individuales con el interés público, recurriendo, incluso, a la expropiación o a la nacionalización, que el Estado utiliza muchas veces para enfrentarse a las fuerzas económicas de los particulares, creando, para el efecto, - los medios jurídicos y materiales; buscando siempre la manera en que los factores de la producción habrá de canalizarse hacia las actividades económicas que - más convienen a la comunidad.

El Estado para transformar la libre concurrencia, la libertad de competencia y la libertad de contratación, tan defendidas por la iniciativa privada que lucha por un régimen de libre economía en que no debe existir nada que perturbe el libre juego de las leyes - económicas; pero, el Estado que no está acorde con - este modo de pensar o de sentir de los particulares, interviene en sus actividades, porque no es posible - que las leyes de la oferta y la demanda se desarrollen sin cortapisa alguna; por ejemplo, Julián Díaz Arias, al hablar del "Mecanismo de los Precios", afirma : "Aquí aparece ya por primera vez, la necesidad de -

que una fuerza independiente de los precios actúe para impedir que los desajustes provoquen choque dentro del sistema económico, y esta fuerza, llámase Estado, Fisco, ogro o peligro. Lo que busca, al actuar en la medida que sea, es componer las deficiencias anotadas... que la capacidad de compra de la comunidad se encuentra muy desigualmente distribuída; este hecho es poderoso en sí mismo y capaz de inducir al Estado a intervenir para lograr un equilibrio más acorde con principios de justicia social, aún los más elementales. En efecto, cuando el Estado a través de regímenes impositivos o cualesquiera otros, interviene en la actividad económica, lo hace, tanto por el interés que tiene en resolver un problema de justicia social, como para impedir que las fuerzas populares se manifiesten en forma violenta y atenten contra las instituciones fundamentales del sistema... Que el Estado cuando actúa es para impedir que las fuerzas nacidas de la libre empresa se confabulen en contra de la gran masa indefensa que es el consumidor. Y entra así el Estado para hacer subsistir a la iniciativa privada pero regulando su acción para hacer menos dolorosa su fuerza sobre las grandes mayorías". (17)

La iniciativa privada, cuyo principio es la obtención del mayor lucro posible, no le ha quedado otra que aceptar la intervención del Estado, claro que a su manera de ver, por cuanto que busca siempre su interés particular. Hermann Finer expresa: "que la mayoría, si no todos los empresarios privados, pedían la libertad manteniendo la libertad del gobierno, es decir, pedían la libertad de empresa, sin necesidad de tolerar empresas de tipo competitivo. Deseaban ser libres no para ser lo que las comunidades querían, sino, especialmente para reducir al mínimo el gasto de producción y obtener todo el rendimiento y nuevas ---

patentes para sí. Pero esta clase de libertad es causa de pereza e ineficacia. Hasta cierto punto, estaban tan reducidos por la inercia que no se sentían atraídos por las ventajas. Empleaban la libertad para matar la libertad. La propia naturaleza del sistema competitivo es matar la competencia: porque el motivo de la competencia es el beneficio privado, y, por consiguiente, después que un cierto nivel de bienestar, de renta y seguridad se ha alcanzado por un negociante o comerciante o fabricante con suerte, el factor competitivo actúa simplemente abstruyendo la competencia para los demás. Esto es inherente a la naturaleza del sistema competitivo de empresa, cualesquiera que sean sus fines. Hasta cierto punto, el estímulo para la industria y el invento han de venir de fuera. El Estado está llamado a reglamentar o destruir los monopolios o encargarse de su dirección". (18)

El desarrollo de un pueblo no puede dejarse en exclusivo en manos de los particulares; no es posible que los grandes problemas económicos que encara el Estado les diera solución la iniciativa privada y, aún cuando así fuera, el Estado intervendría para normar la actividad particular. Recordemos que el Estado -- siempre ha intervenido en menor o mayor grado y -- hasta la doctrina liberal en su forma teórica proclamó y defendió al régimen de libre iniciativa privada, aceptando un mínimo de intervención del Estado. Este mínimo "lo constituyen las atribuciones tradicionales, precisamente, del Estado. Por eso Adam Smith, padre del liberalismo individualista," reconoce al Estado el derecho y el deber de proteger a la sociedad contra la violencia y las invasiones (seguridad interior y exterior); el derecho y el deber de administrar justicia y de imponer contribuciones". Además, agregó: "El Estado debe crear aquellas instituciones de que se

desinteresan los particulares, por no considerarlas -
lucrativas, pero que interesan en cambio a la socie--
dad".

"Opinión esta última, que deja al Estado un am-
plio margen de intervencionismo, y que pone en evi--
dencia a los que ciegamente y sin argumentos válidos,
se oponen a cualquier participación estatal en la eco-
nomía de los pueblos, por estimar que se invade el -
campo de la iniciativa privada". (19)

Es muy difícil sostener que el Estado contempo-
ráneo en el llamado mundo occidental prevalezca una
economía libre, o de libre iniciativa privada como -
quisieran algunos liberales trasnochados. No es posi-
ble esto, si se piensa en las grandes masas indefen-
sas al arbitrio de las fuerzas económicas de los par-
ticulares y, también a merced del libre juego de las
leyes económicas. El Estado, pues, interviene como
protector de esas masas, y al intervenir tiene que re-
glamentar la actividad de la iniciativa privada en su -
participación en el desarrollo económico.

De esto podemos desprender, que el Estado se
encuentra ante el problema de coordinar las relacio-
nes que tiene con los particulares, ya que para la sa-
tisfacción de las necesidades individuales y generales
o colectivas, pueden satisfacerse en algunos aspectos
mediante la acción del Estado fundamentalmente y, se-
cundariamente por la iniciativa privada. Esto trae co-
mo resultado que a una mayor intervención del Estado
tradúcese forzosamente en una disminución en la esfe-
ra de acción de dicha iniciativa. Esto es así, en los
momentos actuales, porque no puede ser de otra man-
ra; de suerte, que el mundo occidental no es de una
economía libre, ni de libre iniciativa privada, puesto

que todo tiende a estar regulado y controlado por el Estado. Por ello, ya en alguna parte de nuestro trabajo afirmamos, que el Estado contemporáneo es también un Estado que tiende a ser totalitario. El ideal ya no es la menor cantidad posible de Estado, de poder, de autoridad; del ideal, máximo de libertad del hombre y mínimo de autoridad, no queda nada.

"Cuando la malla de las diferentes intervenciones del Estado y todas las demás políticas públicas de diversos géneros, incluso la de las grandes empresas y las organizaciones de la infraestructura institucional de la democracia, ha tenido que ser coordinada en todos los campos, uno tras otro, bajo el control del Estado central, en estructuras unificadas de leyes, reglas, reglamentos y convenios, así como ajustadas dentro de una previsión y un plan para el desarrollo del conjunto de la economía nacional, que es lo que ha ocurrido gradualmente y está ocurriendo en los países de Occidente, cada vez será menos posible, a medida que pase el tiempo, sostener que la nuestra es una economía "libre" o de "libre iniciativa", con las excepciones de cierto número de actos de intervención del Estado. Las excepciones se van convirtiendo gradualmente en la regla general".

"En realidad, la nuestra es una sociedad estrictamente reglamentada, que permite que una cierta cantidad de iniciativa libre se mueva dentro de una estructura formada por un sutil sistema de controles, todos los cuales están, en definitiva, sometidos a las autoridades del Estado democrático". (20)

FORMAS DE INTERVENCION DEL ESTADO EN EL DESARROLLO ECONOMICO.

El Estado, que es la organización política de -

la sociedad, sus múltiples manifestaciones encaminadas a la protección, tanto de él mismo como de todos sus miembros, es lo que lo hace ser un Estado social. Y como decíamos arriba, el Estado lo vemos todos los días, a donde quiera que vayamos y nos encontremos ahí estará el Estado; pero, ya no guardando una actitud pasiva, sino activa, esto es, interviniendo en todas las actividades de la vida humana. El Estado de nuestros días es, pues, un Estado totalitario; es la organización benefactora de su elemento : pueblo.

Pero el Estado para ser benefactor, totalitario, para cumplir con sus fines manifiesta su actividad interventora en diversas formas. Estas, desde luego, están sujetas a un orden jurídico, de tal manera, que las formas que adopta el Estado al intervenir están subordinadas al derecho; de ahí que el Derecho Constitucional y el Derecho Administrativo, se estén refiriendo a la actividad del Estado. El primero que contiene todas las normas que están en relación con la estrutura del Estado, a la organización y relaciones entre los poderes públicos; además, refiérese, también a los derechos fundamentales de los individuos, por cuanto constituyen una limitación a la actividad del Estado; y, a los derechos políticos que representan la intervención del individuo en la voluntad del Estado.

El segundo, que regula la actividad del Estado, cuando esta se realiza en forma de función administrativa.

Recordemos que el concepto de función se refiere a los medios y formas de la actividad del Estado. Las funciones del Estado constituyen la forma de ejercicio de las atribuciones del mismo. Y las atribuciones o el concepto de atribución se refiere al contenido

de la actividad del Estado, a lo que el Estado debe hacer.

Desde luego, que hay una relación entre las atribuciones y funciones; por ejemplo, la actividad de los particulares se encuentra reglamentada por normas generales de derecho. Aquí la función legislativa del Estado constituye el medio para realizar esa regulación. En lo que se refiere a la función administrativa del Estado cuando se trata del fomento, limitación, vigilancia, sustitución total o parcial de la actividad de los particulares, encuentra esta función un amplio campo de acción. Finalmente, como en las relaciones entre particulares, el fomento, la limitación, vigilancia y la sustitución total o parcial de la actividad de los particulares puede dar lugar a conflictos, el Estado mediante su función jurisdiccional interviene para resolver los conflictos.

Hemos señalado las funciones administrativa, legislativa y jurisdiccional del Estado, solamente para hacer notar que la actividad del mismo, hállese legitimada por el derecho. Si esto es así, la actividad económica del Estado se encuentra reglamentada y, los medios para esta reglamentación, los tenemos en esas tres funciones que están encargadas al poder ejecutivo, legislativo y judicial.

Ahora bien, el Estado al intervenir en la vida económica y, de conformidad con los sistemas que actualmente dividen al mundo, existen fundamentalmente dos criterios doctrinales para limitar las esferas de acción del Estado en el desarrollo económico: Capitalismo y Socialismo. Desde luego que el primero ya no es el capitalismo puro como se manifestó en sus orígenes, es un capitalismo intervenido, en el que el Estado res-

tringe la actividad de los particulares, respetando la propiedad privada. Es un sistema en el que todavía existe la idea de considerar al individuo como factor preponderante del progreso. Y el Socialismo, que afirma que es inexacto que el individuo tenga el carácter de factor preponderante en el progreso social, pues a medida que el interés por satisfacer tiene mayor generalidad, es posible demostrar que, histórica y racionalmente, el hombre ha tenido necesidad de formar asociaciones más y más desarrolladas y que por lo mismo, la asociación más amplia y mejor organizada que constituye el Estado, debe ser la que más adecuadamente pueda contribuir a la satisfacción de las necesidades individuales y colectivas.

Respecto a las doctrinas socialistas se afirma: "La consecuencia necesaria de estas doctrinas es la de ampliar las atribuciones del Estado haciéndolo intervenir en todos los casos en que es necesario para corregir la desigualdad económica de las diversas clases sociales siendo el grado de esa intervención lo único que distingue las diversas tendencias dentro de la doctrina estatista, desde el intervencionismo de Estado, en que se respeta todavía con gran amplitud la acción individual, hasta el socialismo, que en sus diversas manifestaciones pugna por la concentración y socialización gradual o violenta de todos los medios de producción... Que los criterios doctrinales para fijar la limitación de las esferas de acción del Estado y del individuo, pueden reducirse a dos fundamentales: el individualismo o liberalismo y el estatismo o socialismo". (21)

En el aspecto exclusivamente económico, la intervención del Estado, tanto en el capitalismo como en el socialismo, puede presentarse en su forma --

directa e indirecta. Estas dos formas de intervención, se presentan en cada una de las formas de intervención del Estado y que nosotros llamamos: relativa y absoluta. En la primera, la intervención del Estado es inevitable, en aquéllos aspectos en que su presencia es imprescindible o, su intervención es atenuada, o no interviene en algunos aspectos. En la segunda, la intervención del Estado se acentúa fuerte y marcadamente y, además, es totalitaria. De manera que en las formas relativa y absoluta, se dan en cada una, las formas directa e indirecta de intervención del Estado en el desarrollo económico.

En la intervención relativa, el Estado interviene reglamentando, fomentando, vigilando, limitando, substituyendo total o parcialmente la actividad de los particulares o, participando conjuntamente con ellos, pero respetando la propiedad privada y la iniciativa privada. En la intervención absoluta, sencillamente el Estado interviene substituyendo totalmente la actividad de los particulares en el desarrollo económico.

Siguiendo a Gabino Fraga, lo que en el penúltimo párrafo señalamos, este autor lo expone en tres maneras, que constituyen tres formas de intervención del Estado en la esfera de acción de los particulares: a) atribuciones del Estado para reglamentar la actividad privada. b) atribuciones que tienden al fomento, limitación y vigilancia de la misma actividad y c) atribuciones para substituirse total o parcialmente a la actividad de los particulares o para combinarse con ella en la satisfacción de una necesidad colectiva.

Respecto a las atribuciones del Estado para reglamentar la actividad privada, este autor expresa: "Si el Estado interviene jurídicamente regulando esa

actividad es porque los intereses individuales necesitan ser coordinados a fin de mantener el orden jurídico. Para conseguir este propósito, limita la acción de los particulares, declarando los casos en que es ilícita o ineficáz; suple la voluntad de los individuos en las relaciones jurídicas en que no ha sido expresada; previene la violación de derechos o intereses y provee a la represión de actos punibles y a la reparación de los que originan daños y perjuicios".

"Respecto a los medios adecuados para el ejercicio de las atribuciones que forman esta primera categoría, las doctrinas basadas en el individualismo sostienen que el Estado debe usar, con absoluta preferencia, leyes supletorias, reduciendo al mínimo las de carácter imperativo; que las disposiciones tendientes a la protección del derecho deben ser represivas más que preventivas, ya que éstas últimas imponen, por su naturaleza, serias restricciones a la libertad individual".

"Las mismas doctrinas también abogan por el desarrollo de la legislación preventiva al lado de la represiva considerando que ésta es ineficáz para dar protección al Derecho, ya que sólo actúa cuando se ha consumado la violación".

"Por el contrario, las doctrinas estatistas consideran que la intervención del Estado en la reglamentación de la actividad privada debe hacerse por medio de leyes imperativas, principalmente en aquellos casos en que la experiencia ha demostrado que el libre juego de las leyes económicas es insuficiente para mantener el equilibrio entre las clases sociales.

"Por lo que hace a la intervención del Estado

en los patrimonios privados, hay varios grados. Mientras que el intervencionismo de Estado la aconseja en forma moderada, el socialismo la preconiza sin ninguna limitación, ya que es precisamente el medio -- más adecuado para llegar a la finalidad que se persigue". (22)

En el Estado contemporáneo de Occidente en que su sistema económico se sustenta, aunque con serias restricciones, sean éstas, atenuadas o fuertes, en la llamada libre iniciativa y propiedad privada; la actividad privada, particularmente en el aspecto del desarrollo económico, debe encontrarse reglamentada más que por leyes supletorias, imperativas. Esto es o debe ser así, en virtud que el carácter del Estado del siglo XX, es una organización intervencionista, que tiende a ser totalitaria. Claro, que los Estados que no sustentan su economía en el régimen de propiedad privada, la legislación debe ser eminentemente imperativa.

Con relación a las atribuciones de fomentar, limitar y vigilar la iniciativa privada, expresa Fraga: "La intervención del Estado realizando esta categoría de atribuciones tiene el propósito también de mantener el orden jurídico; pero a diferencia de las que forman la primera categoría cuyo propósito es el de coordinación de intereses individuales entre sí, las de ésta tienden a coordinar esos intereses individuales con el interés público".

"La doctrina individualista sostiene respecto de esta categoría de atribuciones que, en principio, deben existir las que fomentan la actividad privada en forma que coloquen al individuo en situación superior en la lucha económica y que alteren de cualquier ma-

nera la libre concurrencia entre los factores de la -
producción. Por estas razones sostiene que el libre
cambio, y no el proteccionismo, deben inspirarse -
en otro motivo que no sea la obtención de recursos
para los gastos públicos".

"Por lo que hace a la limitación y vigilancia
de la actividad privada, también considera que el -
ejercicio de tales atribuciones crea un estado artifi-
cial que obstruye la coordinación de las actividades,
sosteniendo, por tanto, que la intervención del Esta-
do debe reducirse al mínimo, debiendo excluirse el
sistema de previa autorización por constituir una -
seria traba a la libertad natural".

"Las doctrinas estatistas, por el contrario, -
que el fomento y ayuda de la actividad privada cons-
tituyen medios necesarios para corregir las desi--
gualdades que crea la lucha económica; que la sub-
vención, la tarifa proteccionista y el impuesto que -
se establece con el propósito de proteger determina-
das actividades, son medios a los cuales el Estado
debe recurrir si no quiere ver trastornada su econo-
mía por las injustas y perjudiciales consecuencias
de la libre concurrencia".

"En cuanto a la limitación y vigilancia de las
actividades privadas, todos los sistemas de control
de previo aviso y de previa autorización, son reco-
mendados por considerarse que sólo mediante ellos
es posible mantener la coordinación de los intereses
privados con el interés público".

"Dentro de este grupo de atribuciones se en-
cuentran las que se ejercitan en la llamada legisla-
ción de policía, la cual, debido a la influencia de la

ideas estatistas, va alcanzando un gran desarrollo en los Estados Modernos".

"El Régimen de policía viene a constituir un sistema opuesto al régimen de libertad. Mientras que en éste, por regla general, los hechos ya consumados -- con violación de derechos ajenos se reprimen por medio de diversas sanciones, en aquél se prefiere proteger esos derechos, previniendo su violación".

"Mientras que la doctrina liberal sólo tolera restricciones a la libertad, en tanto, que son necesarias para preservar el interés del orden, de la tranquilidad y de la salubridad pública, las doctrinas estatistas estiman que, además, de esos intereses, hay otros, como son los de orden económico, para cuyo respeto es también indispensable establecer limitaciones a la actividad individual y crear medios con los que el Estado pueda controlarla". (23)

Con relación a este tipo de atribuciones del Estado, la intervención de éste, es muy fuerte, dado el carácter del Estado de nuestros días. Estas atribuciones irán cada vez en aumento, a medida que crece la actividad intervencionista estatal. Naturalmente, a medida que la intervención del Estado es mayor, la esfera de acción de los particulares será menor, y, el Estado, tendrá, entonces, poco que fomentar, que limitar y vigilar. Y la legislación será cada día más imperativa.

Finalmente, el autor que venimos mencionando, respecto a las atribuciones del Estado para substituirse total o parcialmente a la actividad de los particulares o para combinarse con ella en la satisfacción de una necesidad colectiva, expresa: "La finalidad que el Estado persigue de promover todo lo que pueda redun-

dar en favor del bienestar público, la convicción de que determinados intereses colectivos no pueden satisfacerse por la empresa privada, la necesidad que el Estado tiene de delegarse medios económicos para su sostenimiento y la de crear los medios adecuados para poder realizar otras atribuciones, lo llevan a la intervención más enérgica que el Estado tiene respecto de la actividad de los particulares, y cuya intervención puede asumir diversos grados".

"La forma más atenuada es, sin duda, cuando la actividad del Estado se combina con la privada; lo cual puede ocurrir, bien realizando una actividad paralela, como es el caso en materia de instrucción o beneficencia, o bien asociando la acción pública con la acción privada, como acontece en las empresas de interés colectivo que forman el punto intermedio entre la empresa particular y la gestión del poder público, y que se distinguen de la primera, en que tienen por objeto un interés general expreso, y de la segunda, por su economía interna, que se ajusta a los métodos de la empresa privada".

"La forma más radical consiste en la exclusión de la actividad privada y la substitución completa del Estado, por medio del monopolio, que crea así un sistema de economía centralizada opuesta al de libre concurrencia, cuando los particulares no disponen de los medios adecuados para realizar la empresa, cuando ésta no es comercialmente lucrativa, o cuando el Estado asume una actividad con un fin lucrativo, de conservación o de defensa".

"Respecto a la categoría de atribuciones que se viene hablando, la doctrina liberal sostiene que el Estado no se encuentra en condiciones de realizar activi-

dades del orden privado, porque su organización misma se lo impide, ya que implica un sistema complicado de relaciones entre funcionarios y empleados que no se acomoda a la rapidez y elasticidad que exige el negocio lucrativo. Además, no existe el interés personal, que es la base del desarrollo de la empresa comercial, ni la competencia técnica que requiere, y por el contrario domina el criterio político, que no es el indicado para el éxito de dicha empresa y que necesariamente falsea el juego de la libre concurrencia".

"Por estas razones la doctrina liberal tolera, excepcionalmente, la substitución del Estado, en el caso de que la actividad es tan general, de tal magnitud o tan desprovista de una compensación económica adecuada, que no hay empresa privada que pueda interesarse en realizarla".

"Las tesis estatistas objetan los argumentos de la doctrina liberal diciendo que ellos parten de la organización actual del Estado; pero que en realidad, no se afronta la cuestión en el plano en que deben colocarse, o sea, el de considerar que no hay ninguna razón de esencia que impida que el Estado se organice en las empresas que substituyan a las particulares, en forma semejante a éstas, estableciendo una organización técnica en la que se supriman las trabas y lentitudes de la organización burocrática y la desviación a que puede conducir la selección del personal con un criterio político. Ningún inconveniente de principio existe para conceder a los encargados de la empresa un interés personal que estimule su iniciativa, ni para que, en general, el manejo de la empresa pueda ser eficaz".

"Sin embargo, no todas las ramas del estatis

mo sostienen que al Estado deba suplir en la misma - extensión a las empresas privadas". (24)

Respecto a esta última forma de intervención - del Estado, podemos decir: si el Estado contemporáneo es una organización que tiende a ser totalitaria, la substitución que realiza, sea total o parcial de la actividad de los particulares o para combinarse con ella para la satisfacción de una necesidad colectiva, - evidentemente que irá acrecentándose, porque la naturaleza del Estado social lo exige, y porque, además, las grandes utilidades o ganancias que se quedan en unos cuantos, al quedarse el Estado con ellas, podrá éste, satisfacer más y más necesidades colectivas e individuales. El Estado social del presente exige que la substitución total o parcial y la combinación con la actividad particular sea cada vez mayor. La exclusión de la actividad privada, en bien del interés general y colectivo es justificada. Los monopolios del Estado se encuentran justificados, porque cumplen una función social, independientemente de la económica. Los monopolios del Estado, si son opuestos a la libre concurrencia, es porque existen intereses más altos. Puede decirse, que el Estado contemporáneo, es un Estado monopolista. No creo que pueda concebirse un Estado intervencionista, totalitario, benefactor, social, si no tiene en su poder el monopolio de los grandes servicios públicos y de todo aquello que es básico a la infraestructura del desarrollo económico.

Si nuestra intención fuera hacer clasificaciones, en la intervención que llamamos relativa, por ejemplo, podrían darse las siguientes formas de intervención estatal y a las que podríamos denominar: a) Nacionalista, b) Expropiatoria, c) Fiscal, d) Contractual, etc. Esto lo damos a guisa de ejemplo, sin que

sea una clasificación de formas de intervención del Estado; porque no se va a perder tiempo en elaborar clasificaciones y dar determinado nombre a cada modo de intervenir del Estado, sólo atendiendo a la materia o naturaleza que trate dicha intervención.

Otro ejemplo nos lo proporciona Claudio Napoleoni, al hablar de las siguientes formas de intervención del Estado en la vida económica y, señala al efecto, intervenciones indirectas y directas, expresando: " La intervención del Estado en la vida económica de una colectividad se desarrolla en una multitud de formas no siempre fáciles de clasificar. Prescindiendo del ropaje jurídico que puede adoptar la intervención concreta podemos distinguir, en primer lugar, las formas de intervención estatal, adoptando como criterio de clasificación la forma en que el Estado pretende modificar el comportamiento de los sujetos económicos en vista de la obtención de un fin determinado. De este punto de vista tenemos dos especies de intervención, según que el Estado :

1o.- Quiere modificar el comportamiento de los sujetos económicos (productores, comerciantes, consumidores) mediante estímulos (subsídios, exenciones fiscales, tarifas aduanales) que haciendo relativamente más o menos rentables ciertas actividades económicas, impulsan a los sujetos a dedicarse a las que el Estado quiere en perjuicio de las que desea reducir dejando libres jurídicamente a los individuos para ocuparse en cualquier actividad o bien.

2o.- Prohíbe a los sujetos económicos dedicarse a determinada actividad (o desarrollarla más allá de un cierto límite). También se incluye en este grupo de intervenciones el ejercicio directo por parte del Estado

de una actividad económica que se sustrae, por lo tanto, a la actividad pública.

Otro criterio de clasificación de la intervención del Estado afecta no al comportamiento de los sujetos económicos, sino a las condiciones físicas y jurídicas en que se desarrolla la actividad económica y a las cantidades económicas que de estas se derivan. Podemos distinguir con mayor precisión las intervenciones del Estado según que :

- a) Pretendan modificar los datos económicos o bien
- b) Quieran modificar las cantidades económicas.

Por datos económicos se entiende en el análisis económico las cantidades económicas que o se determinan a priori o se suponen conocidas.

Los datos de los problemas económicos pueden ser datos genéricos, es decir, y en esencia, las condiciones generales del ambiente en que tiene lugar la vida económica de una colectividad determinada, o datos específicos, esto es, los que se refieren más directamente a un problema concreto tratándose de un problema teórico o de uno real. Por ejemplo, el problema del comportamiento del consumidor se analiza en la teoría suponiendo que se conocen como datos los gustos de los consumidores y sus rentas; el problema de la determinación del precio del acero depende no sólo de una serie de datos genéricos, sino también de datos específicos como la existencia de minas de carbón y hierro, el nivel de la eventual protección arancelaria, etc.

La intervención del Estado puede dirigirse a mo
dificar tanto los datos genéricos como los específicos,
en uno y otro caso, los efectos de la intervención son
las modificaciones de las magnitudes económicas pro
vocadas por la reacción de los sujetos a las variacio-
nes de los datos a consecuencia de la acción del Esta-
do. Estas intervenciones pueden llamarse también, in
tervenciones indirectas.

La actuación del Estado encaminada a modificar
los datos genéricos tiene como objetivo principal la -
creación de más favorables condiciones generales pa-
ra el desarrollo de la actividad de los sujetos econó--
micos, sean éstos individuos privados o entes públi--
cos. No hay duda de que el Estado puede elevar nota-
blemente la prosperidad económica de una colectivi-
dad modificando precisamente los datos genéricos: di
fusion de la enseñanza técnica, desarrollo de la inves
tigación científica, medidas para la conservación del
suelo, fomento de los transportes, saneamiento, po--
blación forestal, riegos, etc. En algunos casos, la -
modificación de los datos genéricos es la condición ne-
cesaria para el desarrollo económico del país. Los -
recientes estudios sobre los países, atrasados, por -
ejemplo, han demostrado que es difícil, sino imposi-
ble, promover el desarrollo económico de dichos paí-
ses sin una magnitud apropiada de "Inversiones Socia-
les", es decir, de gastos mediante los cuales el go--
bierno pretende modificar precisamente los datos ge-
néricos ambientales. Casi no es necesario recordar
a este respecto: 1) Que la intervención del Estado, di-
rigida a modificar los datos de la situación económica,
tiene un límite que resulta de la comparación entre la
utilidad prevista de la suma gastada por el Estado (que
ha de ser detraída en alguna forma de las rentas de -
las personas privadas y representa por lo tanto, una -

correspondiente desviación de los recursos productivos desde otros empleos) y la utilidad que se obtendría de dicha suma si fuera invertida por las personas privadas en la forma elegida por ellas. 2) Que para que la intervención del Estado aporte los mayores beneficios posibles es necesario mantener el oportuno equilibrio entre los gastos dirigidos a los diversos fines.

b) Las principales, o más comunes, intervenciones del Estado dirigidas a modificar los datos específicos en los que se desenvuelve una determinada actividad económica, son los impuestos a la producción, las primas y subsidios otorgados a ciertas producciones, las exenciones fiscales, las primas a las exportaciones y los aranceles. Las modalidades de su aplicación y las consecuencias de cada una de estas intervenciones se analizan en las diversas partes de la política económica o, en lo que concierne a los impuestos a la producción y las exenciones fiscales, en la ciencia de las finanzas.

Otra forma de intervención indirecta es aquella por la que el Estado trata de conseguir un cierto objetivo neutralizando los efectos de la actividad de individuos o grupos.

Un ejemplo típico lo constituyen las operaciones de compra y venta de divisas extranjeras con el fin de mantener estable el cambio de dichas divisas. En Italia por ejemplo, la estabilidad del cambio del dollar se mantiene mediante la intervención del Estado en el mercado de los cambios, intervención que efectúa un organismo especializado, el Ufficio Italiano dei Cambio.

Otro ejemplo, lo constituye la política llamada de

mercado abierto mediante la cual el Estado interviene en el mercado comprando o vendiendo títulos con el fin de hacer aumentar o disminuir el tipo de interés o de mantenerlo a un cierto nivel.

Por intervenciones directas se entiende aquellas mediante las que el Estado fija ciertas magnitudes económicas (precios, cantidades producidas o consumidas). El Estado de esta forma, sustituye al mercado. También estas intervenciones directas pueden ser conformes o no conformes.

Son intervenciones directas conformes las que se dirigen a determinar la cantidad económica que se hubiera establecido automáticamente si el mercado hubiera podido funcionar, ésto es, si fuere "perfecto o libre". Un caso típico es aquél en que el precio de un cierto bien se fija, supongamos a un nivel 100 a consecuencia de un acuerdo entre productores mientras que en un régimen de libre concurrencia hubiera sido digamos, 90. La intervención del Estado fijando el precio en 90 tiende a conseguir que no se impida la intervención de las fuerzas económicas espontáneas a causa de ciertas fricciones (en este caso la existencia de acuerdos monopolísticos). La dificultad a superar en el caso en cuestión, como en otros análogos, es evidentemente la de establecer cual sería efectivamente el nivel del precio en régimen de competencia.

Son intervenciones directas no conformes aquellas en las que el Estado fija cantidades económicas que no están de acuerdo con la situación del mercado. La distinción entre ambos tipos de intervención es obvia. En el primer caso, si el equilibrio económico puede ser restablecido por la actuación del Estado, todo termina ahí. En el segundo, la intervención del Es

tado rompe el equilibrio del mercado, determinando así la necesidad de nuevas intervenciones. Un ejemplo típico lo constituye el control de precios en épocas de guerras que exige antes o después, el racionamiento.

Ello es consecuencia de la interdependencia de los fenómenos económicos, por lo cual toda inter vención directa no conforme origina repercusiones sobre otras magnitudes económicas no reguladas. Al efecto directo de la intervención acompañan entonces efectos indirectos que rompen el equilibrio del mercado y obligan al Estado a ampliar sus inter ferencias". (25)

Al expresar Claudio Napoleoni, que las inter venciones directas pueden ser conformes o no conformes, es porque en otra parte de su obra al referirse precisamente a las formas de intervención del Estado, afirma que el criterio de clasificación de las intervenciones existe sobre la base de su conformidad o disconformidad a la lógica del proceso económico. Textualmente expresa: "Que las intervenciones del Estado, pueden ser clasificadas, en primer lugar, según que sean conforme o no a la lógica del proceso económico al que han de aplicarse".

"En el caso de la economía de mercado, que todavía predomina en los países democráticos occidentales, aunque con tales diferencias existe el mode lo teórico, se dicen "conformes" aquéllas inter venciones que no suprimen el mecanismo de los precios y el autogobierno del mercado obtenido en esta forma sino que se insertan como nuevos "datos" y como que destruyen el mecanismo de los precios y el auto finan ciamiento del mercado, tendiendo por consiguiente, a

sustituirlo por la planificación económica centralizada y burocrática. Tomemos un significado ejemplo: el restablecimiento del equilibrio externo de una economía nacional mediante la devaluación de la moneda constituye una forma de intervención de suma importancia que hay que estudiar bien y adoptar solamente en casos de extrema necesidad, pero siempre de modo que no se prescindiera de la mecánica de los precios y que se inserte como un nuevo elemento por inquietante y dañoso que sea. En esencia no se trata de un cuerpo extraño e inasimilable para la economía de mercado y, por lo tanto, es una intervención "conforme". "No conforme" es por el contrario, evidentemente, la economía del control en el campo de las divisas en cuanto hace posible que el mercado vuelva a hallar su equilibrio automáticamente a través del juego de la oferta y la demanda y obliga así al Estado a obtener el equilibrio de la balanza de pagos con disposiciones autoritarias".

"La característica de la "No conformidad" de una intervención se manifiesta, pues, en el hecho de que tiende a procurar una desaparición gradual del mecanismo de los precios y, por consiguiente, necesita de intervenciones cada vez mayores que terminan por transferir a la autoridad administrativa las funciones antes ejercidas por el mercado".

"Este proceso de sustitución de la economía de mercado (también la economía que se llama controlada por el Estado es siempre una economía planificada) por planificada presenta la importante característica de no ser reversible. En otras palabras: si es relativamente fácil sustituir la economía de mercado por la controlada, es difícilísimo, sino imposible, llevar a cabo y el proceso inverso y tomar a la economía de mercado desde la controlada. Las razones de ello son

esencialmente dos: En primer lugar, los organismos estatales encargados de dirigir y controlar los sectores económicos se resisten a abandonarlas porque les confieren poder político, prestigio y, tal vez, riqueza".

"En segundo lugar, la economía controlada elimina o reduce notablemente el estado de tensión emotiva implícito en la economía de mercado. Esta última exige, en efecto, de los sujetos económicos particulares actitudes y posturas psicológicas (iniciativas, disposiciones para aceptar riesgos, continuo estudio del mercado, amor a la independencia, etc), que no todos, sino probablemente una mínima parte de los sujetos que posee y que imponen, sin embargo, a todos ellos un estado de tensión emotiva del que la mayor parte no puede librarse".

"El criterio de clasificación sobre la base de su conformidad o disconformidad a la lógica del proceso económico en que son llamadas a actuar es -- pues, un criterio de carácter general. El primero -- que la autoridad económica y más aún, el legislador debiera tener presente. En general se incluyen en la categoría de las intervenciones conforme las llamadas indirectas, así como las indirectas de carácter neutralizador". (26)

La clasificación que elabora Napoleoni, refiere fundamentalmente al aspecto económico, hablan^{do}nos como hemos visto de intervenciones directas e indirectas y, que ambas pueden ser "conformes" y "no conformes". Por nuestra parte, hablamos, que no vamos a perder el tiempo en elaborar clasificaciones y dar determinado nombre a cada manera de intervenir del Estado, sólo atendiendo a la materia o naturaleza que trate dicha intervención y, solamente

nos concretamos a hablar de una intervención "relativa" y de una intervención "absoluta".

Realmente para nuestro trabajo, nos interesa poco o nada como llamar a las diversas formas de intervención del Estado, o, incluso, teóricamente como debe realizar su intervención el Estado; sea ésta directa o indirecta, sea conforme o no conforme como dice Napoleoni; o relativa o absoluta, como decimos nosotros. Lo importante es que el Estado interviene o debe intervenir y que dicha intervención aumenta cada día; puesto que el proceso histórico de los pueblos lo va imponiendo. Por ahora, no puede ser de otra manera. Las grandes y nuevas necesidades, los ingentes problemas aún no resueltos, exigen la intervención del Estado en el presente y más todavía en el futuro, en tanto sea necesaria la ampliación de sus atribuciones, es decir, que se llegará a una etapa en que la intervención del Estado sea mínima, en la que el Estado sea, tal vez, un simple vigilante y conservador del orden social, cuando los graves y ciclópeos problemas de la humanidad hayan sido superados merced a los adelantos de la ciencia y de la técnica y sobre todo, gracias a la cooperación y solidaridad universales. Pero, para entonces, habrá logrado el hombre un grado tal de cultura, de preparación, consciente de su capacidad, de lo que puede ser y hacer; sabedor, también de cuales son sus más altos intereses y de los derechos que puede disfrutar y ejercitar; sabiendo, además, que vale por lo que sabe, no por lo que tiene (hablando monetariamente). Tal vez para entonces, alcanzará su más alta vigencia y expresión aquellas frases: -- "Tanto tienes, tanto vales; tanto vales, tanto tienes"; "A cada quien según su capacidad y sus necesidades". Pero, en tanto esto no suceda, será imperativo e imprescindible la presencia del Estado con su fuerte -

acción intervencionista en todos los aspectos de la vida humana; esto es, mientras no se rebase la etapa del Estado contemporáneo, que es un Estado benefactor, un Estado social, precisamente por intervencionista, ya que su intervención en la hora presente y, todavía en lo futuro, será en función social, que mire como dice Juan Díaz Arias", a defender los intereses de las grandes masas populares. Una intervención estatal en este sentido será siempre deseable a pesar de los naturales vicios que en ocasiones genera. Que la misión de los hombres de sano juicio y mayor calidad moral, deberá ser luchar por impedir que esas deformaciones hagan nugatoria la acción positiva del Estado". (27)

NOTAS AL CAPITULO TERCERO.

1. - JACKES BILLY. "La Política Económica" Editorial de Buenos Aires 1965. Pág. 5.
2. - CLAUDIO NAPOLEONI. "Diccionario de Economía Política". Pág. 1354.
3. - CLAUDIO NAPOLEONI. Op. Cit. Pág. 1354
4. - JACKES BILLY. Op. Cit. Pág. 7.
5. - JACKES BILLY. Op. Cit. Págs. 6 y 7.
6. - ALFONSO NORIEGA CANTU. "Apuntes de Garantías y Amparo" 1a. Parte. Págs. 69 y 70.
7. - JACKES BILLY. Op. Cit. Pág. 15.
8. - JACKES BILLY. Op. Cit. Pág. 11.

- 9.- JULIAN DIAZ ARIAS. "El Estado en la Economía". Colección Sela. Núm. 13. 1963. Págs. 2 y 3.
- 10.- GABINO FRAGA. "Derecho Administrativo" Editorial Porrúa. 1962. Págs. 4 y 5.
- 11.- HERMANN HELLER. Citado por Jesús Reyes Heróles. "Apuntes de Teoría General del Estado" 1962. Págs. 119 y 120.
- 12.- VICENTE FERNANDEZ BRAVO. "México y su Desarrollo Económico". COSTA-AMIC. Editor 1963. Págs. 37 a 39.
- 13.- CHARLES GIDE "Curso de Economía Política". Editorial Anacaonda 1941. Pág. 34.
- 14.- JOHN LOCKE. Citado por Claudio Napoleoni. Op. Cit. Pág. 56.
- 15.- LEON XIII. "Rerum Novarum". Populibros la Prensa. Número 48. 1965. Pág. 42.
- 16.- CLAUDIO NAPOLEONI. Op. Cit. Pág. 1355
- 17.- JULIAN DIAZ ARIAS. Op. Cit. Págs. 16 y 23.
- 18.- HERMANN FINER. (Op.) "Teoría y Práctica del Gobierno Moderno". Editorial Tecnos Pág. 77.
- 19.- VICENTE FERNANDEZ BRAVO. Op. Cit. - Pág. 58.

- 20.- GUNNAR MYRDAL. "El Estado del Futuro". Colección Popular 1961. Pág. 95.
- 21.- GABINO FRAGA. Op. Cit. Págs. 4 y 5.
- 22.- GABINO FRAGA. Op. Cit. Pág. 8 y 9.
- 23.- GABINO FRAGA. Op. Cit. Págs. 8 y 9.
- 24.- GABINO FRAGA. Op. Cit. Págs. 8 y 9.
- 25.- GABINO FRAGA. Op. Cit. Págs. 8 y 9.
- 26.- CLAUDIO NAPOLEONI. Op. Cit. Pág. --
1365.
- 27.- JULIAN DIAZ ARIAS. Op. Cit. Pág. 29.

S E G U N D A P A R T E .

"Las grandes derrotas de nuestra historia las sufrimos siempre, - no por no haber sabido lo que era conveniente, sino porque no lo -- ejecutamos o lo ejecutamos muy tarde".

CAPITULO CUARTO.
EL ESTADO MEXICANO.

SUMARIO.

- 1.- El Estado, su Génesis y su Evolución.
- 2.- El Estado como resultado de los grupos vencedores.
- 3.- Antecedentes de la Intervención del Estado.
- 4.- La Intervención Actual del Estado.
- 5.- El Estado la Iniciativa Privada.
- 6.- La Planeación.
- 7.- El Estado Federal y la Planeación.
- 8.- Un Organismo de Planeación.
- 9.- Fundamentos jurídicos de la Intervención del Estado y la Planeación.
- 10.- La Intervención del Estado hacia el futuro.
- 11.- Consideraciones Finales.

1.- EL ESTADO, SU GENESIS Y EVOLUCION.

A la llegada de los españoles hubo en las tierras que habrían de ser la Nueva España, tres pueblos que dominaron la mayor parte del territorio. Estos pueblos fueron: los Aztecas, Tapanecas y Acolhuas o Texcocanos. Debido a su proximidad, se confundieron en un solo pueblo, pero en realidad eran reinos diversos. Esa proximidad territorial y sus estrechas relaciones políticas hizo que se presentaran, pues, como un solo pueblo. Formaron una triple alianza ofensiva y defensiva, gracias a la que no solamente lograron mantener su independencia en medio de pueblos hostiles, sino que extendieron sus dominios en forma no lograda hasta entonces por otros pueblos. Estos reinos en su organización interna se encontraron constituidos de manera semejante; porque puede decirse que de una oligarquía primitiva, evolucionaron a una monarquía absoluta. El rey fué la autoridad suprema, "el señor de vidas y haciendas, a su alrededor, como clases privilegiadas se agrupaban, en primer término, los sacerdotes, representantes del poder divino, que por lo general, eran de noble estirpe; en segundo término la nobleza en general, representada por las familias de abolengo. Venía después el pueblo, una masa enorme de individuos sobre cuyos hombros se mantenían las diferentes clases enumeradas... Estas diferencias de clases se reflejaban fielmente en la distribución de la tierra: el monarca era el dueño absoluto de todos los territorios sujetos a sus armas y la conquistista el origen de la propiedad; cualquiera otra forma de posesión o de propiedad territorial dimanaba del rey". (1) Se llegó al absolutismo; la organización política en estos reinos, fué un Estado absoluto.

Durante la colonia la administración pública se llevó a cabo de manera paulatina en la medida de las posibilidades y las necesidades de la conquista, con el propósito de conseguir la consolidación del poder real de España, del Estado español en los nuevos dominios. Después de varios ensayos, los reyes determinaron la forma de gobierno que debía regir en la colonia; los primeros 14 años, de 1521 a 1535 fueron de ensayo y desde 1535 hasta 1821 duró el que estuvo a cargo de los Virreyes. La organización política en la Nueva España comprendió los siguientes órganos: Los Reyes, el Consejo Real de Indias, las Audiencias Reales, los Gobernadores y Adelantados, los Intendentes, los Corregidores y los Ayuntamientos. El Rey concentró en sus manos todo el poder gubernamental: Legislativo, Judicial y Administrativo. Fué un señor absoluto, es decir, existió un Estado Absoluto. El Rey fué el directo representante del poder real de España. En las ciudades más importantes de la Nueva España, figuró como representante del poder del Estado, el Alcalde Mayor en unas regiones y, en otras recibía el nombre de Corregidor. Esto nos da una idea de cual fué la organización política del Estado español en la Nueva España, ya que el Estado mexicano no existía, pues, éste nació al triunfar la guerra de independencia.

El Estado mexicano desde principios de la dominación española dió balbuceos de vida; hubo la intención de separar la colonia (Nueva España) de la metrópoli, del poder de España. En 1566, a los hijos de Cortés se les tildó de sediciosos; Martín Cortés que fué uno de ellos, encabezó una rebelión. En este movimiento tomaron parte los encomenderos, con el propósito de desligarse de la autoridad española, pues estaban disgustados por la amenaza de cancelación de

los derechos de encomienda que estaban disfrutando los conquistadores. En 1779 Pedro Portilla, trató de independizar a la Nueva España. En 1802, el indio Mariano organizó una rebelión en la zona de Tepic, con el propósito de instaurar el reino de Motecuhzoma. En 1808 se produjo una conspiración entre la oficialidad, formada casi toda de criollos, encabezada por Mariano Michelena. Hubo otros movimientos de rebeldía, más o menos de importancia, como el de los indios del mineral de Topia, Durango, en 1598. El del grupo de negros encabezados por Lorenzo Yanga, en Veracruz, en 1609. En 1616, los indios Tepehuanes se sublevaron debido a las malas cosechas. En 1624, el alzamiento en la ciudad de México instigado por el clero y los españoles contra el Virrey Marqués de Gálvez. El movimiento de Guillén de Lompart, de origen francés, que en 1659 empezó a planear la independencia. La rebelión de los indios de Tehuantepec en 1680. Una nueva sedición ocurrió en 1692 en la ciudad de México durante el gobierno del Marqués de Gálvez, cuando se amotinó el pueblo e incendió el palacio virreynal. En 1696, entre los indios de tarahumara y Sonora se inició una rebelión. En 1709, los indios del reino de Nuevo León, azuzados por el hambre y el pillaje se alzaron contra las poblaciones de esa región. Jacinto Canek que en 1761, se dedicó a organizar en Yucatán una rebelión cuyas ramificaciones abarcaron casi toda la península y que más tarde se convirtió en una verdadera guerra civil.

Estos movimientos nos muestran la diversidad de condiciones económicas, sociales y políticas, que prevalecieron entre los habitantes durante el período colonial y que se manifestó en inquietudes contra el poder de España; siempre violentas;

algunas veces provocadas, como hemos visto por los indios y negros, y otras por los criollos y mestizos. Ciertamente que ninguno de esos movimientos llegó a poner en peligro la sujeción de la colonia al imperio español; sin embargo, fueron ensayos que adquirieron características de madurez al principio del siglo pasado. Finalmente en 1810, estalló el movimiento presidido por Miguel Hidalgo, que coronó la escisión política entre México y España.

De manera, que cuando triunfó la independencia, México logró su libertad política respecto al poder de España; a partir de entonces, surgió nuestra nacionalidad, es decir, cobró vida propia la nación mexicana, y nació un nuevo Estado, el Estado Mexicano. Antes de la consumación de la guerra de independencia, no existió el Estado Mexicano; hubo una organización política vinculada al poder de España; existió, si se quiere, los elementos: población y territorio; pero, el elemento gobierno o poder de mando originario no lo hubo; había un poder, un gobierno desde luego, pero no fué originario, esto es, no fué soberano. Por ello, en el pensamiento político y social de Morelos encontramos ideas fundamentales del Estado Mexicano. De ahí, que el acto político de más importancia que realizó ese caudillo fué la instalación del Congreso de Chilpancingo en el que se vino a dar programa, bandera, forma y vida a la nación mexicana. Recordemos que Morelos para orientar los trabajos de los legisladores, expresó los siguientes principios en su memorable documento titulado: Sentimientos de la Nación: " La Soberanía dimana directamente del pueblo, el que sólo quiere depositarla en sus representantes, dividiendo los poderes de ella en Legislativo, Ejecutivo y Judicial, eligiendo las provincias sus Vocales, que deben ser sujetos sabios y de probidad... Que la patria -

no será del todo libre y nuestra, mientras no se reforme el gobierno, abatiendo al tiránico, sustituyendo al liberal y echando fuera de nuestro suelo al -- enemigo español". En estas ideas políticas hallamos los elementos del Estado, porque se hace referencia a un poder soberano, a una nación o pueblo y a un territorio.

Es así, con la independencia, nació el Estado Mexicano, y, en su evolución se enfrentó a grandes, graves y desesperantes problemas; tanto en el orden político, económico y social; a efecto, de lograr consolidar su poder, su autoridad y voluntad supremas. Pues, como era de esperarse, después de la Independencia, se vivió una situación de alerta constante que se prolongó, sin solución de continuidad, hasta que en 1880, en que el Presidente Porfirio Díaz, logró afirmarse en el poder. Por ejemplo, las asignaciones del ramo de guerra absorbieron, por sí solas la mejor parte de los ingresos generales. Esta causa fué conocida por todos los gobernantes, sin embargo, ninguno de ellos pudo librar al país de tan pesada carga, pues los cuartelazos, pronunciamientos y rebeliones constituyeron un mal endémico que encaró el Estado Mexicano; y si agregamos, las agresiones extranjeras como la invasión de Barradas en 1829, la intervención francesa en 1838, la americana en 1847 y, 1864 el establecimiento del imperio de Maximiliano; además, el clero y el ejército a cuyos miembros hubo que eximir regularmente en el pago de sus impuestos para evitar su enemistad. No olvidemos que entre el poder civil y las autoridades eclesiásticas surgieron frecuentes conflictos, en los que muchas veces salieron triunfantes éstas últimas, quienes formaban una poderosa clase social, no sólo por su número -

sino por su fuerza económica y política; y a medida que la riqueza territorial del clero crecía, el Estado vió reducirse progresivamente sus ingresos.

El Estado en su período constitutivo recurrió a múltiples procedimientos para poner a salvo su existencia, sobre todo en el orden económico. Por ejemplo: "La Ley de 26 de junio de 1862 que estableció en toda la república un impuesto extraordinario que se pagaría por una sola vez, a razón de un peso por persona... La arbitrariedad manifiesta con que se procedía al cobrar los impuestos de este tipo que volvía nugatorios sus principales efectos, pues el gobierno, que no quería enemistarse con el ejército y con el clero, eximía regularmente el pago a los miembros de ambas instituciones... En 1832-1833 se implantaron impuestos sobre carruajes y caballos de silla; Santa Anna creó en 1842 un gravamen sobre objetos de lujo como carruajes, bestias de tiro y caballos de silla. Una Ley de noviembre de 1867 estableció una contribución de un centavo por cada kilómetro de camino que recorriesen los carruajes para pasajeros, para atender con esos productos a la conservación y apertura de caminos... Los gastos ordinarios del presupuesto nunca bastaron para sufragar los gastos del gobierno durante este período... Una condensada exposición de los diferentes procedimientos utilizados por el gobierno para arbitrarse fondos, muchos de ellos al margen de los más elementales principios de derecho, servirá para aquilatar en sus verdaderas proporciones la desesperada situación con que se vió continuamente el Estado". (2)

Así como el Estado Moderno surgió de una lucha doble librada entre dos frentes; por una, frente a organismos supraestatales como la iglesia

y el imperio; y, por la otra, frente a organismos infraestatales como los señores feudales, las corporaciones, etc.; el Estado Mexicano surgió de una guerra de independencia y, desde el momento en que se consumó, experimentó una evolución constitutiva, luchando interna y externamente para lograr su supremacía en el interior y su independencia en el exterior. En lo primero, luchó contra fuerzas reales de poder como el ejército, la iglesia, la banca, los comerciantes, etc.; y en lo segundo, contra las agresiones (española, francesa y norteamericana). Por ejemplo: El triunfo del movimiento de reforma significó la victoria del Estado, la supremacía de éste sobre la iglesia; el fusilamiento de Maximiliano, representó la independencia y soberanía del Estado frente a otros Estados.

El Estado Mexicano atravesó, pues, por una etapa de ingentes y desesperantes problemas, que pusieron constantemente en peligro su existencia misma. De ahí, que con la intención de consolidar su poder llegó al absolutismo (Con Antonio López de Santa Anna y Porfirio Díaz).

Manuel López Gallo en su obra "Economía y Política en la Historia de México" relata someramente los pormenores de los incidentes políticos que se sucedieron después de la independencia, señalando, con el fin de ilustrar, siquiera en parte, esa caótica situación, ya que del Plan de Iguala al Plan de Ayutla se promulgaron los siguientes planes con sus correspondientes resultados: "De Casamata, acabó con el imperio de Iturbide; de la Acordada, llevó al poder a Guerrero; de Jalapa, derrocó a D. Vicente Guerrero; de Zabaleta, encumbró a Gómez Pedraza y en seguida a Santa Anna; de Cuernavaca, --

abatió el movimiento liberal Gómez Farías y la Constitución; de la Ciudadela que, junto con el Plan de las Bases de Tacubaya, terminó con la gestión de Bustamante; de San Luis Potosí, según el cual Paredes -- Arrillaga, por medio del ejército que debería combatir al invasor norteamericano, se posesionaría de la Presidencia; de Mariano Salas, que trunca la administración de Paredes (el General Mariano Salas, 17 años después formara parte del triunvirato impuesto por el General Forey); el de Guadalajara, conocido -- también con los nombres de Jalisco o del Hospicio, -- convergiendo con el de Arroyo Zarco, acarrearía la vuelta de Santa Anna... Respecto a las distintas formas de gobierno y a las personas que lo representaron cabe afirmar: (1821) a raíz de la entrada del -- Ejército Trigarante a la ciudad de México, se constituye la Soberana Junta Provisional Gubernativa; -- (1822) el 24 de febrero se instala el Congreso y se dictan las Bases Constitucionales, al siguiente día -- cesan las funciones de la Suprema Junta Gubernativa; el 19 de mayo sin quórum en el Congreso, Iturbide -- se proclama Emperador; (1823) en marzo 31, el Congreso establece un cuerpo denominado Supremo Poder Ejecutivo y designa para integrarlo a Nicolás -- Bravo, a Guadalupe Victoria y a Pedro Celestino Negrete; (la ausencia de los primeros suplióse con Jo -- sé María Michelena y José Miguel Domínguez); --- (1824) el 4 de octubre se proclama la Constitución y el día 19 del mismo mes se nombra Presidente de -- la República a Guadalupe Victoria y a Nicolás Bravo, como Vicepresidente; (1827) el Vicepresidente Bravo se pronuncia contra el gobierno y es derrotado -- por Guerrero; (1828) con once votos de los Estados, Gómez Pedraza es electo Presidente; Santa Anna en Jalapa y Zavala y José María Lobato en México, -- desconocen la elección; (1829) el 10. de abril toma

posesión Vicente Guerrero; el 4 de diciembre del -- mismo año, el Vicepresidente Bustamante, se pro-- nuncia contra Guerrero, el 16 de diciembre se eli-- gen dos asociados, que en compañía del Presidente - de la Suprema Corte de Justicia Pedro M. Vélez -- ejerceran el supremo poder ejecutivo (estas designa-- ciones fueron en favor de Luis Quintanar y Lucas - Alamán); (1830) el 10. de enero concurre Bustaman-- te a la apertura del Congreso General como Presi-- dente de la República; (1832) en el mes de agosto se proclama Presidente Interino a Melchor Múzquiz; - el 26 de diciembre toma posesión de la Presidencia en la ciudad de Puebla, el general Gómez Pedraza; (1833) el 30 de marzo se declara Presidente de la - República a Santa Anna y Vicepresidente a Gómez - Farías; el 10. de abril Gómez Farías se hace cargo de la Presidencia; en mayo 16, Santa Anna asume - el poder; el 10. de junio pide licencia para dirigir - el ejército, encargándose del poder el Vicepresiden-- te; el 18 de junio vuelve a encargarse de la Presi-- dencia Santa Anna; el 6 de julio Gómez Farías reasu-- me el poder; el 27 de octubre regresa triunfante a - la ciudad de México Santa Anna; el 4 de diciembre - solicita nuevamente licencia el Presidente para reti-- rarse a su Hacienda de Manga de Clavo; (1834) el 24 de abril regresa a la ciudad de México el veracruzano; (1835) el 28 de enero se declara Presidente Inte-- rino a Miguel Barragán; el 23 de octubre, se dan - las bases para la nueva Constitución; el 15 de di-- ciembre se expide la Ley Constitucional; (1836) el - 27 de febrero se designa como Presidente Interino a José Justo Corro; en diciembre 29 se promulgan las Leyes Constitucionales conocidas como las Siete Le-- yes; en este año se inicia la campaña contra Tejas; (1837) el 19 de abril se proclama al general Anasta-- sio Bustamante; (1838) tiene lugar la guerra con --

Francia; (1839) el 25 de enero el Supremo Poder Conservador encarga el gobierno al general Santa Anna; - el 10 de julio es Presidente Nicolás Bravo; 6 días después entra a la ciudad de México Bustamante y vuelve a ocupar la Presidencia; (1841) el 22 de septiembre pide licencia Bustamante y se hace cargo del Gobierno Supremo Javier Echeverría; el 11 de octubre toma posesión de la Presidencia Santa Anna; (1842) el 6 de octubre se declara Presidente Interino a Nicolás Bravo; el 19 de diciembre del mismo año se decide nombrar una junta de notables, denominada Junta Nacional Legislativa, quedando instalada el 6 de enero del siguiente año; (1843) el 13 de junio se dan las Bases de organización política de la República Mexicana; el 2 de octubre se designa Presidente Provisional al General Valentín Canalizo; (1844) el 2 de enero se declara Presidente Constitucional a Santa Anna; el 27 del mismo mes se designa a Valentín Canalizo Presidente Interino quien fungía como Presidente desde el 2 de octubre del año anterior; el 4 de junio toma posesión de la Presidencia, Santa Anna; el 7 de septiembre vuelve al interinato Valentín Canalizo; el 7 de diciembre designase Presidente Interino a José Joaquín Herrera; el 17 del mismo mes, se desconoce por sublevado, al Presidente Santa Anna; (1845) el 26 de marzo se efectúa la reforma de las Bases Orgánicas; el 16 de septiembre reasume la Presidencia Constitucional José Joaquín Herrera; el 14 de diciembre se subleva Paredes en San Luis Potosí; - (1846) el 3 de enero la Junta de Representantes de los Departamentos reunida en Palacio Nacional nombra para Presidente Provisional de la Junta a Manuel Posada, Arzobispo de México; al día siguiente toma posesión como Presidente Interino Paredes Arrillaga; el 4 de agosto el General Mariano Salas termina con la gestión de Paredes; el 22 de agosto -

se proclama la vigencia de la Constitución del 24; el 20 de septiembre se establece un Consejo de Gobierno compuesto por 13 individuos, cuyo Presidente es Valentín Gómez Farías; el 23 de diciembre se escoge como Presidente a Santa Anna y un día después, Gómez Farías como Vicepresidente se encarga del Poder Ejecutivo; (1847) el 7 de enero se extingue el Consejo de Gobierno; en marzo 21, Gómez Farías, comunica que el Congreso Constituyente decretó recibir juramento para la Presidencia de la República a Santa Anna; el 10. de abril es Presidente sustituto el General Pedro María Anaya; en mayo 18 se dictan las Actas de Reforma Constitucionales; en mayo 20 vuelve a la Presidencia Santa Anna; el 14 de septiembre Manuel Peña y Peña asume la Presidencia y marcha a Querétaro a establecer su gobierno en virtud de que los norteamericanos han ocupado la ciudad de México; el 11 de noviembre se declara Presidente Interino al General Pedro María Anaya; (1848) el 7 de enero toma de nuevo el Supremo Poder Ejecutivo Peña y Peña, y el 14 de mayo se declara Presidente Interino; en mayo 30 se dan a conocer los Tratados de Paz, Amistad y Límites con Norteamérica, firmados el 2 de febrero; el 3 de junio vuelve a la Presidencia Herrera; (1851) el 9 de enero se declara Presidente Constitucional a Mariano Arista; (1853) el 5 de enero renuncia a la Presidencia Arista y se nombra Presidente Interino al de la Suprema Corte, Juan B. Ceballos; el 19 de enero se decreta que cese en sus funciones el Poder Legislativo; (El Plan de Arrollo Zarco, de febrero 4, culmina con la Presidencia Interina de Lombardine, quien la pasa a Santa Anna); el 8 de febrero Juan B. Ceballos comunica a los Generales José López Uraga y Manuel María Lombardine y al Coronel Manuel Robles Pezuela que deja la Presidencia, la cual es asumida por Lombardine; el 17 de

marzo se designa Presidente a Santa Anna, tomando posesión el 20 de abril; el 22 de este mes se dan las Bases para la Administración de la República; el 16 de septiembre cesan los fueros de diputados y senadores; (1854) el 20 de julio se aprueban los Tratados de la Mesilla; el 20 de octubre se lleva a cabo el famoso plebiscito; el 2 de agosto, mediante circular del Ministerio de Justicia, se desmiente la salida del Presidente de la República, Santa Anna; 6 días después, también en circular del Ministerio mencionado, se anuncia la salida del dictador". (3)

Esto nos muestra la mayor confusión, desorden y relajamiento en esta etapa por la que se vió pasar al Estado Mexicano hasta llegar a la afirmación y consolidación de su poder.

De otra parte, cuando surgió el Estado en México, existía en su elemento pueblo aspiraciones de hacer de ese Estado una formidable organización política; pero, esas aspiraciones chocaron bien pronto con la realidad. Recordemos que la independencia política de México se consumó por una transacción entre elementos antagónicos que si bien es cierto que se unieron para alcanzar la victoria, esa unidad fué en apariencia, porque en el fondo no existía tal unidad; "pues los antiguos insurgentes representaron una tendencia democrática liberal, en tanto que Iturbide y sus partidarios tendían a mantener el viejo sistema colonial de privilegios y desigualdad social... Los insurgentes no rechazaban tanto al Rey sino a la aristocracia colonial, es decir, al alto clero que dominaba con su influencia y sus riquezas; a los grandes propietarios que tenían acaparada la tierra; a los acaudalados comerciantes que tenían el monopolio de los negocios y a los españoles que veían con profundo desprecio a

los mexicanos... Y sin embargo, a la hora del triunfo, esas mismas clases sociales se adueñaron del gobierno del país independiente, haciendo que en el nuevo orden de cosas se conservara todo lo que se quería destruir: monarquía, aristocracia, privilegios, monopolios, intolerancia política... De suerte que el haber falseado los principios de aquella revolución, cuando apenas había triunfado, fué causa de nuevos trastornos y revueltas que dividieron en distintos bandos a los hombres que aspiraban a regir los destinos de la nación, abriendo un nuevo período de luchas sangrientas que continuarían por muchos años hasta fundar un nuevo régimen". (4).

El Estado en México nació, pues, a la vida independiente con un pueblo lleno de aspiraciones y sentimientos propios, de un pueblo libre, pero, que estuvieron en desacuerdo con su atraso en el orden económico y social. Y si el pueblo logró la independencia política de España, en cambio no pudo librarse de las clases privilegiadas que se posesionaron en el poder. Por ejemplo, en el Acta de Independencia de 28 de septiembre de 1821, firmó en primer lugar Agustín de Iturbide, el Obispo de Puebla, O'Don^oju, Matías Monteagudo, José María Bustamante, Anastasio Bustamante y 28 personas más. En esta lista no figuró ningún insurgente. "Únicamente gachupines, realistas o criollos obstinados, enemigos del pueblo y de su independencia. He aquí la causa y la génesis del desconcierto, la confusión y el caos de los años siguientes a nuestra Independencia. Enorme leonera que los liberales tratarían afanosos de meter al orden... En el Acta de la Declaración de Independencia reservaba el futuro de nuestra historia, y los hechos, fiel reflejo de ésta, fueron pródigos de manifestaciones anárquicas, a cual más egoísta, a cual

más mezquina. Constituciones Federalistas y Centralistas, asonadas innumerables, golpes de estado sin cuento, guerras intestinas y guerras en el exterior culminando con la mutilación de nuestro territorio; tal es el resultado de una pasajera alianza entre intereses opuestos. Así estaba escrito, por mandato de 1821. Veamos a vuelo de pluma como los antiguos miembros del ejército realista van a ocupar puestos de primerísima importancia en la vida política del país; Iturbide emperador; Anastasio Bustamante, en más de una ocasión, Presidente; Antonio López de Santa Anna, más de diez veces se hace cargo de la Presidencia de la República; Manuel Gómez Pedraza y José Joaquín Herrera, acreedores también a la Primera Magistratura... Numerosos miembros del ejército que combatió a los insurgentes ocuparon lugar prominente en esta época aciaga, tales como Barragán, Echávarri, Negrete, Cortazar, etc.; sin contar con los hombres de letras o miembros destacados de la aristocracia colonial, quienes a pesar de su carácter civil, participaron en forma preponderante en la confección de estas negras páginas de nuestra historia. Bástenos citar el caso de Alamán que tanto denigró a los insurgentes, y que tantos honores y provechos obtuvo del México independiente". (5)

Todo esto tuvo que ser la causa lógica de nuestros graves problemas y trastornos políticos que tuvo que afrontar el Estado mexicano después de su nacimiento y que se prolongaron hasta fines del siglo XIX.

Pero, ¿ En dónde encontramos las características propias de un Estado Moderno? Decíamos que con el triunfo de la guerra de independencia nació el Estado mexicano, pero, con el movimiento de refor-

ma, con la victoria alcanzada por éste y consecuentemente con la promulgación de las Leyes de Reforma, éstas conformaron las características de un Estado moderno, secular, soberano e independiente, puesto que se venció a una fuerza intervencionista externa, y por otra parte, se alcanzó la supremacía, la subordinación del clero al poder temporal. Recordemos, cuantas atribuciones elementales del Estado estuvieron en manos de funcionarios eclesiásticos: el control del estado civil de las personas, la educación, etc.; estuvieron en manos de la iglesia. Manuel López Gallo, al transcribir el artículo 10. de la ley de 28 de julio de 1858, se refirió al estado civil de las personas y que estableció, dicha ley en toda la República funcionarios que se llamaron jueces del estado civil, y que tuvieron a su cargo la averiguación y modo de hacer constar el estado civil de todos los mexicanos y extranjeros residentes en el territorio nacional, por cuanto concierne a su nacimiento, adopción, reconocimiento, matrimonio y fallecimiento; expresa: "Es necesario insistir que las atribuciones de estos nuevos funcionarios correspondían hasta el momento al clero mexicano. ¿Cómo es posible que antes de la Reforma hayamos podido pretender ser una nación civilizada, si las más elementales atribuciones del Estado estaban todas en manos del clero?... Entre el restallar de la sangrienta lucha fratricida curtiéronse las Leyes de Reforma, de ahí surgió una legislación que meridianamente escindiría las funciones correspondientes a un Estado moderno, de las que pertenecían, por su carácter, a las instituciones religiosas... Quien medite sobre el significado y materia de estas leyes podrá entender hasta que punto era necesario deslindar las funciones del clero mexicano. Antes de su promulgación no existía un verdadero gobierno en virtud de que todos los actos sobresa-

lientes de la vida ciudadana, estaban controlados por la iglesia católica. México vivía aún, muchos años después de su independencia, bajo la égida teocrática". (6)

Diego G. López Rosado, al señalar las características de la política mexicana en su período constitutivo, es decir, durante el primer medio siglo de vida independiente, podemos darnos cuenta de las grandes penalidades que arrojó el Estado mexicano a partir de 1821 a 1867, afirmando este autor que en este período las notas características de nuestra política son:

- a). - "La falta de un gobierno nacional fuerte y respetable.
- b). - La búsqueda de la integración nacional, a través del concepto de libertad, mediante la Constitución.
- c). - La continua serie de revoluciones en las que el ejército figura como director o instrumento, aún cuando su actuación, en la mayoría de las veces, fué más que de lucha, de adhesión a través de sus jefes a los planes revolucionarios.

... Las consecuencias dramáticas de este período las ofrecen los siguientes datos: durante 46 años que comprendió, rigieron 5 Constituciones, hubo dos imperios, dos Repúblicas Centralistas y tres Repúblicas Federales. El resultado doloroso de este cuadro fué que la nación, desintegrada por la guerra civil, se vió condenada a perder más de la mitad de su territorio... Esta efervescencia política no es exclusiva de México. En Europa, Francia, España, Italia, Austria

y Alemania se conmovieron con fuertes agitaciones liberales en 1820, 1830, 1848, 1860 y 1870. Francia especialmente, en menos de un siglo fué tres veces monarquía, (1789-1875), 2 imperios y 3 Repúblicas, con 8 Constituciones. España pasó durante el siglo XIX por 3 guerras civiles, (1820, 1833, 1870): fué monarquía absoluta y república, tuvo 2 dinastías extranjeras y se decretaron 8 Constituciones"...

"La división esencial de los partidos políticos, se mantuvo desde luego, porque los conservadores manifestaban en México su fuerza a través de la riqueza adquirida, de los privilegios de clase y del dominio de la organización económica que los sostenía. Los liberales, por su lado, se sustentaban con el espíritu reformista que les inculcaba instintivamente la idea de modificar su situación económica y política. Se requería desligar a la iglesia de la función civil y de los fueros y privilegios que ostentaba, así como desamortizar las grandes propiedades de haciendas y latifundios. Igualmente era necesario --- transformar las formas de cultivo, sustituyendo el trabajo de los esclavos, siervos o peones, por las máquinas que la revolución industrial ofrecía al mundo entero... Se comprende que en el transcurso de esta época, por la sucesión de gobernantes que repentinamente suben y bajan, por la serie de guerras intestinas y planes revolucionarios, la administración pública presentara un aspecto desastroso, cuyas características eran la pobreza casi absoluta y un sistema de despilfarro que conducía sólo al descontento en el ejército, a la confusión política y a la -- agitación revolucionaria. Sobre estos resultados era lógico que no se pudieran realizar programas constructivos, organizar la hacienda pública... Se dice que en este período, el espíritu de la Nación sufrió -

un grado de superlativo decaimiento, pues nada se construía, ni organizaba, ni se aprendía, ni se enseñaba. - Los años de absolutismo y depresión industrial que sufrió el país prepararon los episodios trágicos que estuvieron a punto de costarle su existencia como pueblo libre; la guerra norteamericana y la guerra de reforma, con la Intervención y el Imperio.

Por otra parte, hemos anotado que el Estado Moderno nació en el Renacimiento, alcanzando su más alto grado de perfección después de la Revolución Francesca; las ideas que dieron vida a este movimiento llegaron también a América; nos lo muestra, las Constituciones de los Estados Unidos de Norteamérica y las de América Latina. En México, concretamente, los líderes de la Independencia como Hidalgo y Morelos, estuvieron influídos por las ideas de la Revolución Francesca. De manera que el Estado mexicano nació en plena etapa del liberalismo, a la luz de las ideas de los Enciclopedistas franceses; en una época en que Napoleón Bonaparte, en Europa, con sus campañas guerreras, difundió las ideas de la Revolución Francesca. Recordemos la afirmación de Hermann Heller, cuando dice que el Estado Moderno tiene dos límites; uno temporal y otro espacial; temporal, porque nació en la Edad Media y espacial, porque es fruto de Occidente.

El Estado mexicano, también tiene dos limita-ciones, una temporal y otra espacial; temporal porque nació con el triunfo de la guerra de Independencia en 1821; y espacial, porque también nació en Occidente, en el llamado mundo Occidental. "El Estado Moderno es un producto de Occidente; de su historia; de sus problemas, antecedentes y soluciones. Irradió de Europa, especialmente después de la Revolución Francesa. Así lo demostraremos; pero adelantamos la obser

vación, para explicar porque de todos los sucesos - históricos, escogemos como antecedentes sólo los - occidentales. Y es que, por ejemplo, nosotros, en - nuestra América Latina, organizamos nuestras ins- tituciones con raíces europeas, por más que nues- tros peculiares antecedentes históricos, y nuestra idiosincracia nos impida vivirlas a plenitud; más - aún, nos obliga a vivirlas contradiciéndonos frecuen- temente, lo que constituye un problema apasionante que escapa del marco de esta obra. Y el mismo fenó- meno ocurre en todo el mundo hasta donde llega la - influencia y el prestigio de Occidente". (8)

Después de afrontar las series de vicisitudes que hemos señalado, llegó el Estado mexicano a la época del porfiriato, en la que por las experiencias, tal vez, muy amargas del pasado, se llegó al Estado absoluto, que en 1911, desapareció con el movimien- to revolucionario de 1910, para transformarse con la Constitución de 1917 en un Estado social de Dere- cho, esto es, en el Estado contemporáneo.

Podemos delimitar las etapas que ha recorrido el Estado mexicano desde su nacimiento: en 1821, -- surgió el Estado mexicano. De esta fecha, a 1859 en que se expidieron las Leyes de Reforma, fué una eta- pa de afirmación y consolidación del poder del Esta- do. Con las Leyes de Reforma el Estado mexicano - se perfeccionó para que en 1880 a 1911 degenerara - en un Estado dictatorial. De este último año a 1917 - se luchó por cambiar la infraestructura de la socie- dad y del Estado mexicano, a efecto de que éste se transformara en un Estado social de Derecho. Po- -- dríamos afirmar también y muy concretamente, que en México el Estado Moderno, es el que surgió en - 1821 a 1917, y, que el Estado contemporáneo, es el

que nació precisamente en este último año a nuestros días.

2. -EL ESTADO MEXICANO COMO RESULTADO DE LOS GRUPOS VENCEDORES.

El Estado mexicano nació del triunfo de los grupos vencedores; se perfeccionó, también, merced a la victoria alcanzada por el grupo vencedor, y se transformó en el Estado contemporáneo, gracias al triunfo de las fuerzas revolucionarias de 1910. ¿ Por qué nació de los grupos vencedores? Cuando las fuerzas de Guerrero y de Iturbide se unieron, venciendo a las fuerzas realistas, se consumó la Independencia y nació el Estado mexicano. Se perfeccionó con el triunfo de la Reforma; por cuanto ésta significó la victoria del grupo liberal sobre el conservador. Y, se transformó en Estado contemporáneo, cuando las fuerzas de la Revolución triunfaron sobre las de la dictadura.

Lo expuesto en este último párrafo guarda importante relación con el pensamiento de la Escuela Sociológica Alemana de Luis Gumplowicz y Franz Oppenheimer, cuando afirman estos dos escritores que el Estado en la historia es producto de la lucha de los grupos humanos, de los pueblos y de las razas; que el Estado es la organización que derivó de los conflictos entre las tribus, los pueblos, las razas y las naciones y que su finalidad ha sido y es, asegurar el dominio, el poder en favor de los vencedores. El pensamiento de estos autores está influenciado por Carlos Darwin, cuando afirmó que en el reino animal hay una lucha permanente entre las especies, por lo que únicamente sobreviven las más fuertes o mejor preparadas. Estas ideas las encontramos en el pensamiento de esos dos pensadores; pues, ellos hablan de la lucha entre -

los grupos humanos, y, cuando sostienen, que el Estado es la organización política creada por la raza o especie vencedora. Que el Estado, así en el pasado como en el presente, es una relación de dominio entre gobernantes y gobernados, entre vencedores y vencidos. El maestro Mario de la Cueva, exponiendo el pensamiento de esos autores expresa ; "Naturalmente, en la historia de la humanidad se encuentran organizaciones cuyos gobernantes abrigan el propósito de beneficiar a todos los grupos sociales y obtener el máximo de los beneficios para todos, pero ello no obstante, subsiste aquélla característica original del Estado: es siempre una relación de dominio... apoyándose en las anteriores proposiciones, ofreció Luis Gumplowicz la siguiente definición del Estado: El Estado es una organización progresiva y evolutiva y consiste en la soberanía del hombre sobre el hombre para el bien de la humanidad. La definición del sociólogo austriaco marca, ante todo, que el Estado es una situación de hecho, es la soberanía del hombre sobre el hombre. El segundo dato que se desprende de la definición es que el Estado es una organización en evolución constante y a un progreso. Finalmente, la relación de dominio entre gobernantes y gobernados tiene una finalidad: el bien de la humanidad. No se trata de una finalidad que se atribuye al Estado en razón de una particular concepción filosófica política, sino de un dato de la vida real, pues todos los Estados - en forma evolutiva y progresiva, se han preocupado y se preocupan por el bien de sus hombres. Por otra parte, e independientemente de que así ha sido en el pasado y en el presente, es justo que ocurra, en el futuro, de manera semejante, pues y según la doctrina de los sofistas griegos, es justo que el fuerte gobierne al débil... El profesor de la Universidad

de Berlín Oppenheimer, en su libro "El Estado" desarrolló maravillosamente la doctrina: analizando la historia de la humanidad y contemplando a los pueblos de la época que vivimos, se llega a la conclusión de que, en efecto el Estado ha sido y es una relación de dominio; es pues, una situación de hecho, un hecho de fuerza y consiste en que un grupo de hombres domina a los demás; naturalmente, es posible que los dominadores constituyan la mayoría de una comunidad, lo que es frecuente en la democracia, pero la naturaleza del hecho continúa siendo la misma. Oppenheimer no es pesimista y por ello agrega que la humanidad tal vez, pueda, en el futuro, cambiar esta situación de dominio, más aún, dice, es preciso que los hombres se propongan modificar la situación política del presente. Oppenheimer, al igual que el pensador francés Leon Duguit, se propone descubrir la verdad; la doctrina del Estado tiene que arrancar de la realidad para descubrir la verdad; ha de presentar al Estado tal como es: solamente analizando y observando la realidad actual de la vida política, podremos llegar a una organización futura que responda plenamente a los ideales humanos. En cambio, el ocultamiento de la realidad conduce a la falsedad y al engaño". (9)

Acudí al pensamiento de Gumplowicz y Oppenheimer, para establecer alguna relación interesante, cuando afirmó que el Estado mexicano nació, se perfeccionó y se transformó con el triunfo de los grupos vencedores.

De otra parte, el Estado mexicano después de la Revolución de 1910, luchó por su supremacía en el interior y por su independencia en el exterior, es decir, por llegar a ser soberano. En el interior frente a la iglesia, la banca, los caciques, etc.; y

en el exterior, contra influencias, intervenciones o presiones.

El Estado mexicano es la organización política de la sociedad, tanto de la que vivió a partir de 1821, como la de nuestros días; es en términos generales la organización política de la sociedad mexicana. Es el Estado social de derecho, que es resultado de la Revolución de 1910; es producto, si se quiere, de los grupos vencedores que cambiaron las bases de la sociedad del siglo XIX. "Lo cierto es que, históricamente, en México se han movido diferentes direcciones de voluntad política, de acuerdo con el inacabable juego de ideologías y utopías, tradiciones y requerimientos culturales que constituyen la dialéctica de la realidad social. Y que el Estado mexicano ha sido construido y actuado por las fuerzas políticas triunfantes en México, triunfantes no sólo desde el punto de vista de la adquisición del poder, sino de la viabilidad histórica y cultural. En esa virtud, el Estado no ha consistido entre nosotros en una mera reiteración política de la nación, sino que constituye una solución a los antagonismos de ésta, una fuerza integradora de la misma, un órgano que desazolve sus vías de salida hacia la gran arteria de la cultura occidental.... La verdad está en otra parte, pues el Estado mexicano surge al calor de una política donde certeramente se encuentran las síntesis más convenientes entre las ideologías y las utopías, predominando lo cultural sobre lo tradicional, la aspiración sobre la rutina, todo dentro de un proceso cuya celeridad y forma de realización es lo que hace entender lo que con toda verdad es característico del Estado mexicano, mediante un órgano jurídico que, además de enunciar un acomodamiento -

de poder idóneo al objeto, formula una profunda aspiración nacional y un programa de vida". (10)

Concluimos esta parte de nuestro trabajo, con la afirmación: El Estado Moderno Mexicano es, pues, el Estado que surgió en 1821 y que murió en 1917. A partir de este año, ese Estado, es un Estado benefactor, - intervencionista, que tiende a ser totalitario y, que para el alcance de sus finalidades ha venido cristalizando su actuación en un orden jurídico producto de su propia historia; es de 1917 a nuestros días, el Estado contemporáneo mexicano.

3.- ANTECEDENTES DE LA INTERVENCION DEL ESTADO.

Reconocida está la regla general, que el Estado siempre ha intervenido en la vida de los pueblos, lo único que se ha puesto en tela de juicio es el grado de esa intervención. En México, cuya situación nos interesa en esta parte de nuestro trabajo, al realizarse la conquista por Hernán Cortés, éste se apoderó de todas las tierras que estuvieron a su alcance haciendo uso del derecho de conquista, aceptado como legítimo en aquellos tiempos. Los españoles quisieron dar a su conquista una apariencia de legalidad, es decir, justificar este acto de conformidad con la Bula del Papa Alejandro VI, que fué una especie de laudo arbitral para poner fin a las diferencias, a la disputa entre España y Portugal respecto a las tierras descubiertas por los nacionales de ambos Estados. De esta suerte, las tierras descubiertas pasaron a poder de la Corona Española, quien ordenó que se respetase la propiedad de los indios, así como su organización comunal; proveyéndoles a estos últimos de las siguientes propiedades agrarias:

El Fondo Legal, que fué de reducidas dimensiones y que sirvió de asiento al poblado, para que cada familia construyese su casa y en el que no estaban comprendidos los terrenos de labor.

Tierras de Comunidad o Repartimiento. Estas tierras se dieron en usufructo a las familias que habitaban, con obligación de trabajarlas siempre. Al extinguirse la familia o al abandonar el pueblo, las parcelas, por éste u otros motivos, quedaban vacantes, por lo que eran repartidas, entre quienes las necesitaban o solicitaban.

Los Propios. Desde antes de la conquista fué costumbre que cada barrio (calpulli) tuviese parcelas, que al trabajarlas colectivamente los productos se destinaran a determinados gastos públicos. Durante la colonia, por disposición expresa de los reyes, tanto los pueblos españoles como los de indios de nueva fundación, poseyeron terrenos para cubrir los gastos públicos. Estos terrenos se les denominó Propios y fueron administrados por los ayuntamientos que los daban a censo o los arrendaban entre los vecinos del pueblo, aplicando lo que por este concepto percibían a los gastos públicos.

Los Ejidos. El concepto de ejido de acuerdo con nuestra legislación agraria, es diferente al que se tuvo en la época colonial. Actualmente se denomina ejido a la extensión total de tierra con la que es dotado un núcleo de población, comprendiendo las extensiones de cultivo o cultivables, la superficie necesaria para la zona de urbanización, la parcela escolar y las tierras de agostadero, de monte o de cualquiera otra clase distintas a las de labor, para satisfacer las necesidades colectivas del núcleo de pobla-

ción de que se trate. Durante la colonia Felipe II ordenó que: "los sitios en que se ha de formar los pueblos o reducciones tengan comodidad de aguas, tierras y montes, entradas y salidas y labranzas y un ejido de una legua de largo, donde los indios puedan tener sus ganados, sin que se revuelvan con otros de españoles".

(11) De manera, que en la época colonial el ejido se refirió a las tierras para usos comunales de la población, como pastar sus ganados o aprovecharse de los productos de los bosques.

En lo que se refiere a la protección de los indios, la legislación de la época estableció que no podían dichos indios, vender sus bienes raíces ni muebles sin licencia de la autoridad competente, o de un Juez ordinario.

Esto que hemos señalado, en relación a la propiedad agraria de los indígenas durante la colonia, no es más que para darnos cuenta que en todo ello encontramos la presencia del Estado. Así como también, si hicieramos mención al origen de la propiedad privada en la Nueva España, señalando concretamente las Mercedes Reales que fueron repartos de tierras hechos por los Reyes Españoles, en pago o remuneración de servicios prestados a la colonia, hallamos la mano del Estado. "El Estado Español no tenía un ejército regular suficientemente expensado para dedicarlo a la conquista de las Indias y por ello, tan pronto como se lograba someter a un pueblo indígena, el botín se repartía entre los capitanes y soldados en proporción a su categoría y a lo que a cada quien hubiese aportado a la expedición haciéndose otro tanto con las tierras y tributos. Estos repartos estaban autorizados por las Leyes de Partida. . . . Así los primeros actos de apropiación privada de la tierra fueron los repartos que de ella

hicieron los conquistadores, repartos que los Reyes confirmaron y aún hicieron directamente, como el caso de Cortés, a quien se asignaron extensos territorios y toda clase de derechos sobre los habitantes de los mismos, en pago de sus servicios". (12)

El bosquejo histórico económico de México que muy someramente vamos a continuar desarrollando - en esta parte de nuestro trabajo hasta llegar a nuestros días, es para dejar sentado la actividad intervencionista del Estado desde la etapa colonial; señalando algunos ejemplos, que, aunque en esos días no tuvo las tendencias y proyecciones actuales, nos servirán como valiosas experiencias de lo que el Estado hizo, y así tomar nota de los fracasos habidos y errores cometidos, pero siempre con la mirada en los aciertos, en lo positivo y, así seguir adelante con lo que no puede detenerse la intervención del Estado.

En el aspecto de la minería, y entramos otra vez en materia, los principales minerales estaban sujetos a un monopolio de Estado. En las Ordenanzas de Minería asientan los reyes de España: " Las minas son propias de mi Real Corona, así por su naturaleza y origen como por su reunión dispuesta en la Ley... más adelante se agrega qué, separarlas del real patrimonio, se pueden conceder en propiedad y posesión, de tal manera que puedan venderlas, permutarlas, arrendarlas, donarlas en testamento por herencia o manda o cualquiera otra manera enajenar el derecho que en ellas les pertenezca en los mismos términos que los posean y en personas que puedan adquirirlos. En el artículo 3o. se declara que : Esta concesión se entiende bajo dos condiciones: la primera, que hayan de contribuir a mi Real Hacienda la parte de metales señalados; y segunda, que han de labrar y disfrutar

las minas cumpliendo lo prevenido en estas ordenanzas de tal suerte que se entiendan pérdidas siempre que se falte al cumplimiento de aquéllo en que así se previniere, y puedan concedérsele a otro cualquiera que por este título las denunciase". (13) Aquí el Estado, además de que fué dueño del suelo y del subsuelo, intervino para imponer modalidades a la propiedad.

Por lo que toca al peonaje, existió entre éste y la encomienda un sistema de trabajo denominado "Mita", que significó, también trabajo forzado como en la encomienda, sólo que de naturaleza distinta. En la encomienda, los españoles podían emplear a los indios en los trabajos u ocupaciones que se consideraron más útiles; en tanto que en la Mita se trató de realizar trabajos concretos de carácter temporal, y para tal efecto, se hacía entrega de cierto número de indios. Por ejemplo, para realizar alguna obra pública, edificación de iglesias y conventos, para levantar cosechas, etc..... Cuando estos trabajos se concluían o la tarea terminaba, los indios quedaban en libertad para desempeñar otro trabajo. Otra diferencia que hubo entre la encomienda y la Mita, fué que en la primera no se acostumbró pagar salario y en la segunda sí; pues en la Mita intervinieron las autoridades que obligaron al pago de un jornal. Los indios, tratándose de la Mita era compelidos a presentarse en las plazas públicas para ser contratados bajo la vigilancia de las autoridades que nombraban funcionarios para fijar las condiciones de pago de los salarios y la duración y naturaleza de los trabajos a realizar.

El Estado Español hizo varios intentos para mejorar la situación de los peones frente a los hacendados. El Bando de 23 de marzo de 1785, prescribía : "lo. La libertad de los peones y su condición de vasa-

llos de la Corona, al igual que los españoles. 2o. La jornada de trabajo debía limitarse a 12 horas diarias, menos dos de descanso, de 12 del día a 2 de la tarde, para comer. 3o. Los salarios debían pagarse no con artículos, sino en efectivo, para destruir la existencia de las "tiendas de Raya". Y 4o. La prohibición para concertar préstamos con los indígenas, si su monto excedía de \$ 5.00, con objeto de impedir la esclavitud de los trabajadores por deudas. Se fijaba asimismo un salario que fluctuaba entre uno y dos reales diarios. Este Bando continuó en vigor ya entrado el siglo XIX, hasta realizar la Independencia". (14)

Afírmase que el Estado español a través del gobierno colonial, procuró la vigilancia de los precios y trató de prevenir la escasez de los artículos de primera necesidad sobre todo del maíz, mediante las instituciones llamadas alhóndigas y positos. Estas dos instituciones fueron fundadas en la ciudad de México a fines del siglo XIX y se tiene noticia, que solamente existieron los Positos en esa ciudad, Campeche y San Luis Potosí.

Las Alhóndigas regularon los precios de los cereales. Los Positos previnieron la escasez y frenaron los deseos de especulación. "Los hacendados llevaban a la alhóndiga los cereales para venderlos por medio de los encomenderos. Cuando los encomenderos subían en exceso los precios, entonces intervenía el Posito, abriendo sus puertas, para imponer un precio bajo y acomodado al consumidor. Nadie podía vender maíz, trigo, harina o cebada fuera de la alhóndiga... Alhóndiga y Posito fueron instituciones que funcionaban permanentemente, pero en tiempos de abundancia, no solían operar con excesivo

rigor las restricciones monopolistas que normaban -- sus funciones, en tales ocasiones se toleraba el comercio de cereales fuera de la alhóndiga, sobre todo a los indígenas comerciantes. La vida de los Positos fué - precaria en la Nueva España debido a que la institución fué duramente combatida por los productores de cereales principalmente los de Chalco". (15)

En materia de comercio exterior, en la etapa - comprendida de los inicios de la Colonia hasta 1765, - fué de restricciones y se dificultó en suma el comercio directo entre unas comarcas y otras de la propia América Colonial, sobre todo cuando se trataba de artícu- los que pudiesen hacer la competencia a los que Espa- ña exportaba; aunque esta política monopolizadora y - restrictiva del Estado motivó el desarrollo de una -- fuerte corriente comercial de carácter clandestino : - el contrabando. De esta política, dice Chávez Orozco, poco sacaba el Estado español.

En los comienzos de la colonia, el Estado inter- vino hasta en la eliminación de los conquistadores pa- ra sustituirlos por otro tipo de autoridades; si bien es cierto que en la etapa inicial fué confiado el gobierno de los territorios incorporados a España a los jefes - de las expediciones descubridoras. Pero, "pocos años bastaron para que los conquistadores fueran elimina- dos del gobierno sustituyéndolos por el régimen de las Audiencias, al estilo de las Reales Audiencias y Cancillerías de Valladolid, que prepararon el advenimiento de los virreyes a medida que era más acusada la pre- sencia del Estado español en las Indias por medio de - su alta burocracia". (16)

Los ayuntamientos que formaron parte de la es- tructura de la organización política de la Nueva España

y que a su vez como organismos del Estado, tuvieron a su cargo la administración local, de los servicios tendientes a dar satisfacción a las necesidades más inmediatas de las comunidades, tales como la conservación de los paseos públicos, de las calles, distribución de agua potable, inspección de comercios y mercados y en general todo lo que concernía a los servicios de policía urbana. Tuvieron a su cargo, también a los Positos, institución de la que arriba hemos aludido. Además, los ayuntamientos tuvieron facultades para reglamentar las industrias y los oficios y para tasar los artículos de consumo.

Los Consulados, constituyeron también instituciones del Estado; en la Ciudad de México se fundó en 1592, de conformidad con la Real Cédula, el tribunal del Consulado para la rápida tramitación de los pleitos de carácter mercantil. El Consulado se componía de un Prior, dos Cónsules y 5 Diputados, elegidos cada dos años y tenía, además, un Escribano, un Procurador, un Alguacil, un Solicitador, un Portero y dos Letrados y celebraba audiencias tres veces por semana. Para los gastos del Consulado, se le asignó a éste el producto de un impuesto de 10 al millar, llamado "Avería" sobre todos los efectos y géneros que se introducían. Independientemente de las atribuciones judiciales del Consulado, cuidó también del desembarque de las mercancías y su valorización para el pago de derechos, así como del embarque de las que se exportaban; supo también encargarse de obras de utilidad general, como la construcción de caminos y edificios y del desagüe del Valle de México, etc.

La economía se transformó con la guerra de Independencia, por cuanto que las actividades productivas se interrumpieron. Por ello, después de consuma

da la Independencia la única actividad que ofrecía perspectivas de progreso fué el comercio. "Es obvio que en un país cuya minería estaba casi paralizada, con unos cuantos establecimientos fabriles con bajísima producción y con una agricultura que yacía en el más completo abandono, tuviera que recurrir como único camino posible, a la importación... En esta actividad se concentraron los esfuerzos del gobierno y de los particulares; el primero, con pretexto de amparar a la raquíta industria nacional existente y crear, simultáneamente, un clima favorable para que surgieran otras nuevas empresas, pudo mantener y aún elevar en forma sustancial los impuestos del comercio exterior, a pesar de las continuas censuras que de ellos hacía el público consumidor, gracias a la apariencia de una patriótica protección de los intereses nacionales, con que tuvieron el cuidado de presentarlos a 1880, no tuvo política alguna, porque los elementos que condicionan el desarrollo de una actividad no estaban a su alcance y no podían utilizarse en beneficio del progreso del país. El gobierno apenas disponía del dinero suficiente para sostener al ejército que lo mantenía en el poder; los impuestos no alcanzaban para emprender obras como las que hoy se realizan; la preparación fundamental era subsistir, haciendo frente a las constantes rebeliones y levantamientos que en su contra aparecían en todo el país. Si las actividades económicas progresaron, no se debió en ningún caso a la intervención decidida del Estado y a su deseo de protegerlas". (17)

No obstante en 1830, el general Anastasio Bustamante publicó una Ley que estableció un Banco de Avío, para fomento de la industria nacional. La dirección del Banco estuvo a cargo de una comisión que no

percibía sueldo y que estaba presidida por el Ministro de Relaciones Exteriores. Se trató de un Banco del Estado. "Tras la Independencia, México intentó, como otros pueblos latinoamericanos en épocas sucesivas, una industria alentada desde el gobierno, aunque con un clima político desfavorable, recursos financieros pobrísimos y presiones adversas que llevaban en su seno simiente de fracaso; y es que se había logrado la libertad política, pero el feudalismo económico perduraba... El 16 de octubre de 1830, Lucas Alamán fundó el Banco de Avío, la primera agencia del Gobierno Mexicano para el fomento deliberado e inducido de la industria... En 1841, Alamán otra vez activo, exigía enérgicamente la cooperación gubernamental... En 1847, sobreviene la invasión norteamericana y se impone, con prelación absoluta, el supremo objetivo de pelear por la supervivencia de México como país políticamente independiente. En semejante clima no podía crecer la débil planta de los empeños económicos. El azaroso y fecundo período de 1855 a 1876 enmarca la Guerra de Reforma, en el que se intenta, por obra primero de Comonfort y después de Juárez, un cambio profundo de la estructura colonial heredada de España. Al efecto, se expiden las Leyes de Desamortización y se declara el laicismo del Estado. Por otra parte, México tiene que enfrentarse decididamente contra poderes extranjeros que pugnaban por colonizarlo de nuevo". (18)

Estas circunstancias de ninguna manera favorecieron la posibilidad de una política económica; sin embargo, la reforma económica iniciada por Juárez y Lerdo de Tejada, con el sentido liberal que le impulsieron se pudo librar los principales obstáculos que impedían el progreso del desenvolvimiento económico del país.

En la época del porfirismo en que se llegó a un Estado absoluto, la política económica del Estado Mexicano se caracterizó porque estuvo fincada sobre bases de protección y acogimiento del capitalismo extranjero. "El régimen anterior sostenía los principios de libre concurrencia industrial o comercial, la competencia sin más límites que los convenios privados entre empresas.... La fórmula de transición fué, intervención del Estado en la producción económica como elemento de control, vigilancia y equilibrio". (19)

Con el triunfo de la Revolución Mexicana desaparece lo que llamamos el Estado Moderno, en México, para dar paso al Estado contemporáneo. Con aquel Estado se fué una vieja estructura económica, política y social; con éste, es decir, el Estado contemporáneo, nació una nueva plataforma de principios y doctrinas eminentemente sociales, esto es, se habían sentado las bases de que en un sistema democrático se levantarían los principios de reformas sociales con una nueva ideología. "Esta ideología ha sido expresada en diversas formas; según el Lic. Teja Sabre, puede condensarse en los siguientes puntos fundamentales:

1o.- La tendencia general es de reforma progresiva en sentido revolucionario.

Los restos de las antiguas clases feudales y clase burguesa dominaban por sus privilegios sociales, políticos y económicos a la clase proletaria. Los principios de la Revolución Mexicana buscaban nivelar a la clase trabajadora o cuando menos mejorar su condición.

2o.- El régimen económico anterior, sostenía los principios de libre concurrencia industrial o comercial, la competencia sin más límites que los convenios

privados entre las empresas.

La fórmula de transición fué intervención del Estado en la producción económica, como elemento de control, equilibrio y vigilancia.

3o. - El sistema burgués reconocía la propiedad privada de todos los bienes, sin limitaciones y como derecho absoluto y personal. El sistema constitucional mexicano reconoce la propiedad privada, pero con limitaciones por el interés público y considerándola como función social; trata de fomentar la pequeña propiedad y las pequeñas industrias. La propiedad de comunidades agrarias indígenas y las formas cooperativas de producción y consumo, aprovechamiento del crédito y de la técnica para el trabajo de la tierra.

4o. - El régimen burgués no admitía la organización de los trabajadores ni su participación en las funciones directivas de la industria. La Constitución reconoció la personalidad de las organizaciones de trabajadores en sindicatos; les concede una moderada intervención en la producción y procura la solidaridad de obreros, campesinos y soldados (sic).

La tendencia radical, según este mismo autor, se traduce en un ideario que afirma:

1o. - Civilización y cultura son resultados del trabajo del hombre sobre la naturaleza.

2o. - El trabajo es la causa fundamental y la medida más aproximada del valor de las cosas útiles.

3o. - La estructura social tiene como base la organización del trabajo o sea la técnica de la produc---

ción.

4o.- El factor histórico principal es la lucha de clases.

5o.- Las clases sociales se forman según su posición y sus funciones en el trabajo organizado de la producción económica.

6o.- La lucha o contradicción en lo general, por el dominio de los medios e instrumentos de la producción y el aprovechamiento de la plusvalía, y en consecuencia, contra la explotación del hombre por el hombre.

7o.- La acción directa en esta lucha se dirige en contra de toda riqueza amortizada por concentración y absorción: bienes de manos muertas de corporaciones religiosas, de capitalismo de explotación". (20)

De esta manera, se afirma que la Revolución Mexicana fué antifeudal y anti-imperialista, con una filosofía política propia que antepone, al derecho del individuo, el derecho de la colectividad.

Decíamos que se habían sentado las bases de que en un sistema democrático se levantarían los principios de reforma social. Recordemos los artículos 34, 35, 36 y 37 del programa del Partido Liberal Mexicano firmado el 10. de Julio de 1906, por los directivos: Ricardo Flores Magón, Juan Sarabia, Antonio I. Villarreal, Enrique Flores Magón, Manuel Sarabia y Rosalío Bustamante. En materia agraria postularon la intervención del Estado. Estos artículos son los siguientes:

Artículo 34. - Los dueños de las tierras están obligados a hacer productivas todas las que posean; cualquier extensión de terreno que el poseedor deje improductiva la recobrará el Estado y la empleará conforme a los artículos siguientes :

Artículo 35. - A los mexicanos residentes en el extranjero los repatriará el Gobierno pagándoles los gastos de viaje y les proporcionará tierra para su cultivo.

Artículo 36. - El Estado dará tierras a quienquiera que lo solicite, sin más condición que dedicarlas a la producción, agrícola, y no venderlas. Se fijará la extensión máxima de terreno que el Estado puede ceder a una persona.

Artículo 37. - Para que este beneficio no sólo aproveche a los pocos que tengan elementos para el cultivo de las tierras, sino también a los pobres que carezcan de elementos, el Estado creará o fomentará un Banco Agrícola que hará a los agricultores pobres, préstamos con poco rédito y redimibles a plazos.

4. - LA INTERVENCION DEL ESTADO EN MEXICO.

Hemos expuesto que en México el Estado surgió con la Independencia, se perfeccionó con la Reforma y se transformó con la Revolución de 1910. Que además, para nosotros concretamente llamamos Estado Moderno a la organización política que nació en 1821 hasta 1917, y que a partir de esta última fecha, tenemos al Estado contemporáneo, que es el Estado social de derecho. Cuando hablamos sobre la naturaleza o ser del Estado, nos formulamos esta interrogante:

El Estado Mexicano Contemporáneo, es, pues, un Estado social, de derecho, democrático, liberal e intervencionista. Es profundamente social, porque postula los derechos sociales, preocupándose fundamentalmente por las grandes colectividades; llevándolo consecuentemente a un constitucionalismo social, cristalizado en los preceptos de la Constitución de 1917. Si el Estado Mexicano es eminentemente social, debe, por ello, participar muy activamente en la vida económica de la nación.

El Estado Mexicano ha superado al típico liberalismo económico, sujetando a la propiedad y la libertad a función social. Esto constituye la base del intervencionismo social en México.

Los constituyentes de 1917 consignaron la intervención del Estado en la vida humana, regulando las libertades económicas, porque pensaron que la justicia social se lograría sólo mediante la intervención del Estado. Esta posición, como vemos partió de nuestro Código Fundamental de ese año. Es importante porque de ahí arrancaron una serie de intervenciones y ampliaciones en la esfera y actividades del Estado y que constituyen actualmente el panorama de gobierno de la mayoría de los Estados. Nos encontramos en una época en que se considera, que en virtud de la capacidad que el Estado tiene para intervenir y ampliar su campo de actividades, por ser el poder, que debe mantener la solidaridad social. Por ello el Estado no puede desdeñar la posición y condición moral en que se encuentra una gran parte de la población. Y no obstante que se respeta y considera al individuo como principal resorte y motor de la vida económica, se estima que la libre competencia, exageración de la libertad ha llevado

a extremos tales como la creación de monopolios y -- una clase paupérrima. De ahí, que considérase la inter ven ción del Estado como indispensable. Es cuando el - Estado debe intervenir en materia de seguros sociales, en materia de aguas, bosques, industrias, transportes, comunicaciones, recursos mineros, crédito, etc. El - Estado ha comenzado a sustituir al individuo marcada y en é rg i c a m e n t e, estableciendo o nacionalizando indus trias e interviniendo en la fijación de precios. El im-- puesto se considera como un instrumento para afectar a las clases de mayores ingresos a fin de que el Estado obtenga los recursos necesarios y los emplee en be ne f i c i o de los débiles. Y, por otro aspecto, merced a esta intervención del Estado, se desarrollan las ideas relativas a la protección del trabajo tanto de la ciudad como del campo.

La intervención del Estado en nuestro desarro- llo económico, es social, repito, es un intervencionis- mo que consignaron los legisladores de 1917, regulan- do las libertades económicas, pensando que sólo así - podría nuestro pueblo aproximarse a la justicia social y hacerle asequibles y valederas las libertades espi ri t u a l e s y políticas; transformando la libertad y justicia formales en una libertad y justicia reales. "La base - de este intervencionismo social y de esta superación del típico liberalismo económico, consistió, en suje- tar la propiedad privada a función social... El inter- vencionismo social y las necesidades originadas por - la misma vida económica del país, llevaron al Estado a intervenciones parciales frente a fenómenos econó- micos concretos. La Reforma Agraria demandó la - existencia de instituciones nacionales de crédito, con funciones decisivas para la misma viabilidad de la - Reforma Agraria; se fundó, además, el Banco Cen- tral, con funciones de dirección monetaria. Hubo ne

cesidad de intervenciones en materia de precios, así como el establecimiento de subsidios al consumo y a la producción, y la política fiscal fué dejando de ser arbitrista, para convertirse en un instrumento orientador de la vida económica". (22) Respecto a esto último, esto es, a los impuestos, el Estado debe aprovechar para realizar sus fines, las repercusiones e influencias sociales y económicas de los mismos. "Conforme a la Constitución pueden sacarse dos conclusiones: Primero, los impuestos en México tienen que ser siempre generales y equitativos. Segundo, los impuestos deben establecerse solamente para aportar al Estado los recursos necesarios para cubrir el presupuesto... En lo que se refiere a la generalidad de los impuestos, si se entiende como un principio técnico que significa que un gravamen debe ser pagado por todas las personas que estén colocadas, estas personas no deben ser dejadas de lado desde el momento en que el Estado está organizado sobre bases democráticas, porque establecer impuestos particulares o impuestos diferenciales puede conducir en un momento dado a acentuar diferencias en el tratamiento de los particulares que se traduzcan al final de cuentas en privilegios.. Pero, si la generalidad de los impuestos se traslada a un concepto económico, y entonces se dice que la generalidad debe consistir en tratarlos igual, la situación es difícil, sobre todo si se considera que en el curso de la evolución de la ciencia financiera se ha ido observando que el impuesto tiene repercusiones o influencias inevitables que pueden ser aprovechadas por el Estado para realizar determinados actos, y se tiene que llegar a la conclusión de que resultaría ilógico el que, si se produce una fuerza o una capacidad de acción como consecuencia de una acción legítima del Estado, se le vedará al Estado -

para realizar sus fines legítimos... En otras palabras, si se sabe que el impuesto tiene inevitablemente repercusiones sociales y económicas, sería absurdo prohibirle al Estado que no use esa fuerza económica para desempeñar determinadas funciones. El Estado Mexicano lo ha reconocido porque se ha visto frente a situaciones en que eso es evidente". (23)

El desarrollo económico nuestro, después de la Revolución de 1910, a la fecha, es alagador; el Estado ha tenido que intervenir enmendando errores económicos heredados del porfirismo, alentando e impulsando a la iniciativa privada, pero supliéndola en aquellos renglones que a ella no le interesan; y pese a esta actitud de la llamada iniciativa privada, ésta ha censurado el intervencionismo estatal en México, a la gestión de los gobiernos revolucionarios en las tareas de desarrollo económico; cuando nuestro sistema democrático, nuestra legislación constitucional lo permiten en función de un constante mejoramiento económico, cultural y social. Esto, también en razón de un desenvolvimiento socioeconómico que integre una unidad indivisible, completa y orgánica en la que se combinen y se sumen todos los elementos en potencia; recursos humanos, naturales, financieros y culturales. Esta fórmula se considera como universalmente válida.

"La Constitución de 1917, rebasa el cuadro del liberalismo teórico de la de 1857 y exalta el papel que debe jugar el Estado en la vida del país. México adopta el camino de las naciones modernas. El derecho de propiedad se supedita a los intereses supremos de la nación. El Estado debe salvaguardar, en cierta manera, los derechos de los trabajadores y de las clases más débiles. Quedan, por tanto, sentadas las bases para que los gobiernos revolucionarios realicen el --

desarrollo del país". (24)

México debe escoger el desarrollo económico deliberado; no debe dejarse al arbitrio de un orden natural válido en todo tiempo y lugar como afirmaron erróneamente los fisiócratas. Mediante ese desarrollo deliberado hemos superado algunas crisis y se han ido solucionando problemas; haciendo el Estado inversiones de infraestructura, concurriendo con recursos públicos en aquellos renglones que por sus bajos rendimientos económicos no son abordados por los capitales privados muy a pesar, de que esos renglones no atendidos por la iniciativa privada, representan o son de gran importancia nacional.

El Estado Mexicano debe ir corrigiendo las diferencias o males producidos por las fuerzas económicas en su libre juego, expansionando la demanda mediante la propia inversión pública; cuidando la conservación y aplicación adecuada de los recursos naturales en su explotación racional y científica; nacionalizando industrias básicas a nuestro desarrollo económico. Esta debe ser la actitud del Estado Mexicano en su intervención en la economía, en nuestro desarrollo económico, que no ha sido espontáneo, sino deliberado, necesario para extender el bienestar social. "Al desarrollo económico deliberado hemos llegado por los imperativos de la Revolución", dice Reyes Heróles. Esto es así, debe ser así, si no queremos cargar sobre los hombros del pueblo, en una explotación injusta, el desarrollo económico que deseamos realizar para su beneficio y no para sectores privilegiados solamente; puesto que sería incongruente que el Estado al intervenir en razón de crear riqueza y después distribuirla equitativamente, tuviera que recurrir a la explotación o —

injusticia del pueblo a quien desea beneficiar.

En este último párrafo hablamos de riqueza, respecto a ello, todos estamos de acuerdo en que se debe crear la mayor riqueza posible y, en este sentido el Estado debe fundamentalmente intervenir; porque en la medida en que se cree más riqueza y se tenga por lo mismo mayor riqueza, el Estado Mexicano será más fuerte.

El Estado debe cuidar, impulsar y desarrollar las fuerzas productoras, construyendo una formidable infraestructura económica. De esta suerte, las fuerzas productoras contarán para su desarrollo: con eficientes o adecuadas redes de comunicaciones, como carreteras, caminos vecinales, líneas ferreas, puertos, etc.; obras de electrificación, irrigación, aumento en la producción de combustibles, industria pesada, etc.

Si actuamos y pensamos con los pies en la tierra, es decir, observando la realidad del país en lo que se refiere a su situación económica, social y política; lo ideal para el país es la intervención del Estado para cuidar, impulsar y desarrollar sus fuerzas productivas y para la edificación de una vigorosa infraestructura económica.

Por otro lado, el Estado debe estar atento en sus relaciones de producción, sujetándolas a estricta función social; en virtud de que en México su sistema económico tiene como fundamento, entre otros, la propiedad privada y la libre concurrencia, claro con importantes limitaciones. Al vigilar y controlar las relaciones de producción el Estado, significa en nosotros, que tanto la propiedad como la libertad están

desempeñando una función social. Si esto, el Estado lo ha logrado como uno de los grandes resultados en su devenir histórico, debe conservarlo y, todavía - más, imprimir cada día a esa propiedad y a esa libertad un carácter fuertemente social. Si el Estado desarrolla sus fuerzas productivas y vigila sus relaciones de producción, sobre la base de una formidable infraestructura, su economía será más fuerte, - y firme, y él, el Estado, será también fuerte. Además, el Estado al controlar sus fuerzas productivas y relaciones de producción, está dominando a la economía; lo que significa que el poder del Estado es más fuerte que ésta; porque siempre que el Estado domine su economía, siempre será más fuerte - aquél que ésta. En la parte de nuestro trabajo que se refiere a la Vinculación Dialéctica entre Estado y Economía, afirmamos: (Ver Capítulo Tercero, - punto No. 3) entre otras cosas, que el Estado al desarrollar su economía hace fuerte a ésta y al mismo tiempo se hace fuerte él; pero, que al dar fuerza a la economía no implica ningún peligro para que ésta domine al Estado, cuando previamente la economía está controlada por el Estado, es decir, se encuentra regulada; que la fuerza de la economía se logra por el Estado, y, si aquélla es poderosa, éste, lo será en mayor grado; pues a medida que la economía se desarrolla y cobra fuerza, el poder del Estado aumenta; es la idea de la vinculación dialéctica - entre Estado y economía, y que hemos anotado como una característica del Estado contemporáneo.

En 1910, Francisco I. Madero convocó a la Revolución, se levantó en armas; pero, las causas fueron otras. Estas fueron económicas, políticas y - sociales, las que originaron la Revolución; pero, las sociales y las políticas tuvieron otra causa: las eco-

nómicas; de manera, que las condiciones políticas y sociales como se presentaron antes de la Revolución, a la forma de ser de dichas condiciones, se debió, a las relaciones de producción y fuerzas productivas -- que existieron en esa época, por ejemplo: prevalecía el latifundismo y la explotación del campesino y del obrero.

El latifundismo es una relación de producción, es una propiedad; y, el obrero y el campesino, son fuerzas productivas. Estas formas de producción y fuerzas productivas fueron incompatibles con un verdadero desarrollo económico y tuvieron, por ello, que reflejarse en el orden social y político. De esta suerte, para cambiar la estructura social y política había que transformar esas relaciones de producción y fuerzas productivas; esto es, hacer desaparecer el latifundismo y esa forma de explotación del obrero y el campesino, colocando a éstos en un plano de justicia social y, al latifundismo convertirlo en una forma de propiedad justa, pero, sujeta a función social.

En otras palabras, antes de la Revolución, la economía dominaba al Estado; los resultados de esta dominación fueron: problemas sociales, políticos y los económicos respectivamente, es decir, injusticia social, económica y política. Y, como esto último se dará siempre que la economía domine al Estado, no se hará esperar la violencia, la revolución para cambiar las bases de la sociedad y así darse ésta una nueva organización política, un nuevo Estado o transformar el antiguo. Por ello, la Revolución de 1910, puso fin al Estado que en México llamamos Moderno a partir de 1821 a 1917, para dar lugar al Estado contemporáneo, después de esta última fecha, en que por ser un Estado social e intervencionista, debe tender absoluta

mente a dominar a la economía. De aquí que, el Estado en México, debe muy activamente intervenir en el desarrollo económico, construyendo su infraestructura para crear la mayor riqueza posible; riqueza que habrá de ser distribuída por el Estado mismo, creando los medios materiales y jurídicos para asegurar y garantizar ese reparto, esa distribución. "Gráficamente podemos decir que las fuerzas nuevas están de acuerdo en la creación de la mayor riqueza posible y que las divergencias surgen al llegar el momento de repartirla... Para resolver estas diferencias, existen varios métodos. En primer lugar, el Estado, dentro de las normas de la Revolución Mexicana, debe cuidar de que México en los actuales momentos - no deje de producir riqueza, sin ello, todos nuestros planes futuros carecerían de base; en segundo lugar, el Estado, a más de observar las imperativas normas de justicia social que deben conducir su acción, tiene la razón fundamental de que ese mismo desarrollo, esa misma creación de riqueza, sería imposible sin la existencia de compradores, lo cual exige una política de poder adquisitivo, de dotar de poder de compra permanentemente a los grandes núcleos de la población mexicana, usando los instrumentos sociales, fiscales y de política económica - que dentro de nuestro régimen constitucional se pueden emplear ". (25)

Recordemos que las ideas socialistas fueron resultado de las tremendas injusticias creadas por el liberalismo económico, por el individualismo. -- Las ideas socialistas vinieron a hacer ver la necesidad imprescindible de la intervención del Estado amplia y enérgica. De manera que esta intervención tuvo su origen en esas injusticias que originó el capitalismo creado por el liberalismo.

En México el intervencionismo del Estado tuvo esos orígenes, y que ha hecho que en nuestra legislación encontremos ordenamientos jurídicos o disposiciones legales fuertemente socialistas y de que hablemos también de socializar el derecho. Esto lo podemos comprobar, dando lectura a algunos párrafos de la parte que se refiere a los motivos que se tuvieron en cuenta para señalar nuevas proyecciones a la legislación civil del Distrito y Territorios Federales que dicen lo siguiente: "Las revoluciones sociales del presente siglo han provocado una revisión completa de los principios básicos de la organización social, y han echado por tierra dogmas tradicionales consagrados por el respeto secular... La profunda transformación que los pueblos han experimentado a consecuencia de su desarrollo económico, de la preponderancia que han adquirido el movimiento sindicalista, del espíritu democrático, de los nuevos descubrimientos científicos realizados y de la tendencia cooperativa cada vez más acentuada, han producido una crisis en todas las disciplinas sociales, y el derecho, que es un fenómeno social, no puede dejar de sufrir la influencia de esa crisis... El cambio de las condiciones sociales de la vida moderna impone la necesidad de renovar la legislación, y el derecho civil, que forma parte de ella, no puede permanecer ajeno al colosal movimiento de transformación que las sociedades experimentan... Nuestro actual Código Civil, producto de las necesidades económicas y jurídicas de otras épocas; elaborado cuando dominaba en el campo económico la pequeña industria y en el orden jurídico un exagerado individualismo, se ha vuelto incapaz de regir las nuevas necesidades sentidas y las relaciones que, aunque de carácter privado, se hallan fuertemente influenciadas por las diarias conquistas de la gran industria y por los progresivos triunfos del principio de solidari

dad... Para transformar un Código Civil, en que predominan el criterio individualista, en un Código Privado Civil, es preciso reformarlo substancialmente, derogando todo cuanto favorece exclusivamente el interés particular con perjuicio de la colectividad, e introduciendo nuevas disposiciones que se armonicen con el concepto de solidaridad... Es completamente infundada la opinión de los que sostienen que el Derecho Civil debe ocuparse exclusivamente de las relaciones entre particulares que no afecten directamente a la sociedad, y que, por tanto, dichas relaciones deben ser reguladas únicamente en interés de quienes las contraen. Son poquísimas las relaciones entre particulares que no tienen repercusión en el interés social, y que, por lo mismo, al reglamentarlas no deba tenerse en cuenta ese interés. Al individuo, sea que obre en interés propio o como miembro de la colectividad; sus relaciones jurídicas deben reglamentarse armónicamente y el derecho de ninguna manera puede prescindir de su fase social... La necesidad de cuidar de la mejor distribución de la riqueza; la protección que merecen los débiles y los ignorantes en sus relaciones con los fuertes y los ilustrados; la desenfrenada competencia y gigantesco desarrollo de la gran industria que directamente afecta a la clase obrera, han hecho indispensable que el Estado intervenga para regular las relaciones jurídico-económicas, relegando a segundo término al no ha mucho triunfante principio de que la "voluntad de las partes es la suprema ley de los contratos"... La célebre fórmula de la escuela liberal, Laissez-faire, Laissez passer, es completamente inadecuada para resolver los importantísimos y complejos problemas que a diario se presentan en la vida contemporánea... La idea infundada arraigada cada vez más en la conciencia y encauza por nuevos derroteros las ideas de libertad y de igualdad... En nombre de -

la libertad de contratación han sido inícuamente explotadas las clases humildes y con una declaración teórica de igualdad se quiso borrar las diferencias que la naturaleza, la educación, una desigual distribución de la riqueza, etc., mantienen entre los componentes de la sociedad... Es preciso socializar el derecho, porque como dice un publicista: "Una socialización del derecho será un coeficiente indispensable de la socialización de todas las actividades, en oposición con el individuo egoísta haciendo nacer así un tipo de hombre más elevado: el hombre social"... Socializar el derecho significa extender la esfera del derecho del rico al pobre, del propietario al trabajador, del industrial al asalariado, del hombre a la mujer, sin ninguna restricción ni exclusivismo. Pero es preciso que el derecho no constituya un privilegio o un medio de dominación de una clase sobre otra... Se ha dicho que la legislación no debe ser más que un trasunto de las costumbres, una cristalización de las necesidades de una sociedad, y por eso se condena enérgicamente la adaptación de leyes e instituciones existentes en otros países. Esa opinión encierra un gran fondo de verdad; pero como toda idea unilateral y exclusivista, no expresa toda la verdad... Para legislar no deben tenerse en cuenta solamente las necesidades actuales y manifiestas de la sociedad, porque hay necesidades ficticias cuya satisfacción acarrearía gravísimos males, porque hay legítimas necesidades latentes que es preciso descubrir y remediar, porque hay necesidades antagónicas que es forzoso remediar, y porque el legislador debe tener los ojos fijos en el porvenir... La fuerza de la tradición, la obra de las costumbres, sin duda que son irresistibles; pero muchas veces sancionan irritantes injusticias, privilegios odiosos, que el legislador con valentía debe borrar, y debe también recoger las reivindicaciones de

los oprimidos, de los vejados, para convertirlas en preceptos legales... Se ha dicho, no sin cierta razón, que las leyes no crean las condiciones del mundo social y que no hacen más que expresarlas. Pero la legislación no se limita a este papel pasivo; es en gran parte el eco de las condiciones sociales nuevas, de los sentimientos y de las necesidades nuevas; y las sanciones del legislador ejercen a su vez una acción propulsiva y estimulan a reivindicaciones... Por otra parte, la legislación no puede considerarse como conjunto de principios teóricos que se desarrollan con el rigor de un razonamiento lógico. No debe olvidarse que es un conjunto de reglas de conducta y que la vida no tiene la inflexibilidad de la línea recta... Las anteriores consideraciones normaron la conducta de la Comisión y por eso fué que no tuvo reparo en inspirarse en legislaciones extranjeras en aquellos puntos en que era deficiente la legislación Patria, y en tomar en cuenta las teorías de reputados tratadistas europeos para proponer algunas reformas. Esto, sin descuidar nuestros propios problemas y necesidades, y, sobre todo, procurando que arraizaran en el Código Civil los anhelos de emancipación económica de las clases populares que alentó nuestra última revolución social y que cristalizaron en los artículos 27, 28 y 123 de la Constitución Federal de 1917... El pensamiento capital que informa el proyecto puede expresarse brevemente en los siguientes términos: Armonizar los intereses individuales con los sociales, corrigiendo el exceso de individualismo que impera en el Código Civil de 1884". (26)

Esto es un ejemplo de que el individualismo, el liberalismo con sus injusticias originó el socialismo, el intervencionismo de Estado en proporciones inusitadas y nos enseña que debemos poner los ojos en el --

porvenir y que es posible, que, cuando nuestra legislación patria sea deficiente en algunos puntos (o casos), no debe tenerse reparo para inspirarnos en otras legislaciones y tomar en cuenta las teorías de reputados - tratadistas para proponer algunas reformas. En otras palabras; podemos y debemos aprovechar las experiencias de otros pueblos que aspiran a vivir en la justicia social y en la independencia económica, puesto que los principios o doctrinas son universales, pues no tienen barreras; por ello, demuestran supina ignorancia aquellos que en vehementes y demagógicos discursos emplean la expresión "doctrinas extrañas," cuando repito, los principios y doctrinas, producto de la humanidad, son universales y no conocen fronteras. "El Estado Mexicano ha venido sufriendo desde la época colonial una paulatina y progresiva transformación, habiendo sido sus instituciones modeladas por la influencia de las doctrinas filosóficas y sociales que han ido surgiendo a través de los años. De las ideas teológicas y escolásticas pasamos al liberalismo y positivismo para recibir, posteriormente, la influencia de algunas otras doctrinas filosóficas, pero fundamentalmente, la del pensamiento colectivista que culminó, durante el Gobierno del Presidente Lázaro Cárdenas con la iniciación de una marcada tendencia socialista en los programas y postulados de los últimos movimientos y actividades revolucionarias, sociales y políticas". (27)

EL ESTADO MEXICANO Y LA INICIATIVA PRIVADA.

El Estado Mexicano no destruye, no obstaculiza a la llamada iniciativa privada, por el contrario la impulsa y le dá oportunidades importantes. La iniciativa privada acepta en general el intervencionismo estatal que se orienta a la construcción de la infraestructura económica porque se ha dado cuenta que ella es -

la primera en recibir las ventajas. Lo que todavía -
cierto sector de la iniciativa privada no acepta, es -
que el Estado haga el papel de empresario, y no lo -
acepta porque ella sólo ve su interés particular y --
"porque se inspira en ideales que tuvieron algún va-
lor hasta antes del siglo XIX" . (28)

La iniciativa privada, de todas maneras, se -
siente atacada en sus intereses porque el Estado in-
terviene en el desarrollo económico; pero olvida di-
cha iniciativa, que lo que interesa al pueblo, al go-
bierno, al Estado Mexicano, no el carácter capita--
lista o socialista de un servicio público sino el exce-
lente funcionamiento, la eficacia, economía y sufi-
ciencia de tal servicio; en otras palabras, los alcan-
ces y finalidades sociales del mismo. El Licenciado
Guillermo Martínez Domínguez, en sus comentarios
sobre la nacionalización de la industria eléctrica ex-
presó: "No hay ataque contra la iniciativa privada.
Al contrario, ante sus deficiencias se ha otorgado -
apoyo a empresas determinadas, al conjunto. El go-
bierno ha distribuido fondos públicos para suplir los
que faltan a la iniciativa privada; ha comprometido
su propio crédito y puesto a su disposición muchos -
recursos institucionales. No es la iniciativa privada
una finalidad en sí. Es un medio socialmente utiliza-
do para organizar la producción y la satisfacción de
las necesidades de todos. En el sistema económico
y social de iniciativa privada, no basta que sea em-
presa comercial, que esté bien organizada, y que -
gane y distribuya utilidades para que se justifique y
sea respetada socialmente. Es imperativo que satis-
faga la necesidad económica y social del servicio. -
Si no lo hace su condición de empresa comercial es
secundaria. La sociedad no puede detenerse, el país
no puede contemplar pasivamente que se frenen acti

vidades y dejen de cumplirse propósitos de mejora ---
miento general porque determinadas empresas de ini-
ciativa privada no le responden". (29) Estos comenta-
rios, fueron con motivo del reproche que hizo la inicia-
tiva privada, a través de Aníbal de Iturbide, que dicién-
dose, éste, vocero de muchos hombres de negocios, --
censuró a nuestro gobierno por la compra de activos -
de las subsidiarias de la American And Foreign Power
cuando el gobierno del Licenciado Adolfo López Mateos
nacionalizó la Industria Eléctrica.

En México, en virtud, que su desarrollo econó-
mico se basa, entre otras cosas, en la propiedad priva-
da, en la llamada iniciativa privada, en la libre compe-
tencia, etc., y tomando en cuenta esto, cuando afirma-
mos que el Estado debe construir una formidable infra-
estructura que le permita crear la mayor riqueza posi-
ble, riqueza que a su vez habrá de ser distribuída por
el Estado, queremos decir, que en esa creación de ri-
queza, dadas las fuerzas que intervienen en nuestro de-
sarrollo y por la naturaleza de nuestro régimen econó-
mico, también deben participar las fuerzas económi-
cas del sector privado; pero esta participación debe -
perseguir al mismo tiempo una función social y el Es-
tado buscará, por todos los medios a su alcance que -
esa participación o intervención del sector privado ten-
ga ese carácter; porque el Estado no va a construir -
esa infraestructura para que a la postre beneficie a -
unos cuantos, es decir, al sector privado, que son los
pocos, y, esto es muy importante porque siendo pocos,
su finalidad fundamental es el lucro. De esta suerte, -
siendo el lucro la característica esencial de la iniciati-
va privada, poco es de esperar realmente de su parti-
cipación en nuestro desarrollo económico, si está con-
fiado o esperanzado el Estado Mexicano en que las tan-
tas veces mencionada participación del sector privado

desempeñará una función social. El Estado, pues, en cuanto al sector privado, o iniciativa privada, o libre iniciativa, o fuerzas económicas particulares, o como quiera que se le denomine; tratándose de la libertad y la propiedad, debe intervenir a efecto de regular esa libertad y esa propiedad, sujetándolas a fuerte función social; puesto que no se va a confiar la resolución de los grandes problemas que nos afligen a la iniciativa privada, y, aunque ésta afirme que el Estado tiende a convertirse en propietario único, o, lo tilde de totalitario, empresario, patrón, comerciante, prestamista, casero, etc., debe continuarse la política de participación activa y decidida en la economía; porque de nada nos serviría que "para alcanzar nuestros objetivos sociales, un desarrollo que tuviera como resultado una mayor concentración del poder económico, que diera más a los que más tienen y menos a los que menos tienen". (30)

El Estado debe subordinar los intereses particulares a los intereses sociales, ya que tiene las atribuciones para reglamentar, fomentar, limitar y vigilar la actividad o para sustituirse total o parcialmente a dicha actividad o para combinarse con ésta en la satisfacción de una necesidad colectiva; esto es, que el Estado tiene atribuciones para coordinar los intereses particulares entre sí, para coordinar estos intereses con el interés público o bien puede asociarse con la acción privada o excluir definitivamente a ésta.

La iniciativa privada no debe olvidar que la libre concurrencia entre los factores de la producción, el libre cambio, se encuentran en la hora presente colocados en una situación inferior al poder del Estado y que por lo mismo, el Estado puede intervenir para alterar esa libre concurrencia y ese libre cambio. Debe

olvidar, también, la iniciativa privada que el Estado contemporáneo no es el Estado gendarme o el simple vigilante nocturno de otros tiempos. La iniciativa privada debe comprender que la libertad natural ha pasado a mejor suerte; que no existe la mano invisible que regula a la sociedad; ni un orden natural bueno en todo tiempo y lugar del que se habló en viejos tiempos. Y debe tener siempre presente, que en los tiempos actuales el Estado domina a la economía, no ésta a aquél; y, es más, en una política económica de planeación, la empresa privada tiene que actuar dentro de un marco condicionado por la acción del Estado. Olvídese, pues, la iniciativa privada del Estado gendarme, éste no existe, le han dado muerte las revoluciones sociales de los pueblos; lo que existe es el Estado social de derecho, benefactor, intervencionista, entre cuyos problemas fundamentales están el de conciliar la libertad del individuo con las exigencias de la seguridad social y subordinar los intereses particulares a los intereses sociales.

7. - LA PLANEACION EN MEXICO.

Cuando hablamos de desarrollo económico no espontáneo, sino deliberado; cuando hablamos de un intervencionismo del Estado en nuestro desarrollo económico y social debemos pensar en la "planeación". Pero, ¿Qué es la planeación? Darre Randel la define así: "Como la organización de esfuerzos y recursos para proporcionar un beneficio determinado a un grupo social determinado. El beneficio puede ser simple o complejo, y el grupo beneficiado puede ser un individuo o un gran conglomerado de gentes". (31) Rea Moguel da la siguiente definición: "La planeación es un conjunto organizado de normas teóricas que deben servir de base a la política económica que

un gobierno trata de desarrollar". (32) Fernando Zamora, la define de la siguiente manera: "La planeación es una voluntad política que expresa las aspiraciones mayoritarias y que asume la forma de un proyecto coherente de la sociedad con miras a su futuro, que implica una cierta racionalidad en el presente". (33) Helio Jaguaribe que emplea la expresión "programación", expresa: "En el sentido amplio del término, se entiende por programación económica la técnica de provocar la concurrencia de determinado resultado mediante una deliberada intervención en el proceso económico, fundada en el conocimiento racional de éste y orientada conforme a un plan. En un sentido más restringido, se entiende por programación económica una política económica, por lo general del Estado tendiente a obtener determinados resultados a través de la aplicación de planes apropiados". (34)

Empléanse los términos: planeación, planificación y programación; creemos que pueden usarse indistintamente dichos términos cuando se trata de dar expresión literal al encauzamiento racional, consciente, real y congruentemente a metas tangibles de desarrollo económico y social de un pueblo; influyendo en la realidad, encarando los problemas nacionales, sobre todo, los fundamentales; viendo qué se ha hecho a la hora presente, con qué contamos, qué podemos hacer y hasta donde podemos llegar.

Según Oscar Langue, "la planeación económica implica la existencia de ciertos objetivos fundamentales, cuyo instrumento de realización lo constituyen los planes económicos. En términos generales puede decirse que el objetivo fundamental -

de toda planeación económica es la elevación lo más rápido posible del nivel de vida material y cultural de la población, habida cuenta de las circunstancias históricas. Es necesario indicar sin embargo, los medios concretos para realizar este objetivo general, según corresponde a cada estadio del desarrollo histórico. "El plan económico lo define Langue como "un conjunto de dos posiciones tomadas con vista a la ejecución de un proyecto que interesa a una actividad económica" (35). Sobre esta idea, Alejandro Carrillo Castro en su tesis profesional continúa diciendo: "Puede haber así planes de producción, de repartición, de distribución, planes de inversión, planes parciales, pero, en pleno sentido de la palabra, un plan económico, o el conjunto de la actividad de una unidad económica. A estos planes subordinados se da, con frecuencia creciente, la denominación de programa". (36)

"La planeación, planificación o programación económica, viene a ser una herramienta multidimensional, como decía Martín H. Ekker, al servicio de la política económica; entendiéndolo por ésta como el conjunto de actividades y decisiones en la economía de un país". (37) En un sentido estricto, la planeación como acto y efecto de planear es tan antigua como el acto de prever o proyectar las futuras acciones y en especial en el campo de la Ingeniería y Arquitectura... Sin embargo, a raíz de la aceptación de la planeación económica, en las economías capitalistas, los técnicos en diferentes campos del conocimiento han adulterado, por ignorancia, mala fe, el significado real e histórico de la planeación económica nacional... En consecuencia es importante tratar de precisar el significado de la planeación económica y así podemos definirla como la adapta-

ción de la producción a las necesidades de la sociedad, ya que la elaboración de un plan no obedece al deseo de organizar y reglamentar la producción, sino de adaptarla a su fin, que consiste en la satisfacción de las necesidades sociales, adecuadamente jerarquizadas... Teniendo en cuenta esta definición podría formularse la de un plan económico, diciendo que es el conjunto de medidas adoptadas para hacer posible un objetivo dado... Tal definición podría aplicarse tanto a un plan económico parcial, como al que abarque la totalidad de la vida económica... Semejante concepto nos lleva de la mano para afirmar que la planeación económica implica que el desarrollo económico queda sujeto a la voluntad humana, ante la desaparición del regulador a posteriori de la competencia, sobre la cual descansaba la política económica liberal". (38)

Se habla de planeación urbana, social, industrial, agraria; así como una planeación lineal que constituye la superación de los sistemas de planeación antes mencionados. Se afirma que la planeación lineal es un eficiente sistema de investigación respecto a la planeación nacional; además, empléanse los términos microplaneación y macroplaneación. La primera que se refiere a aspectos parciales, a una determinada colectividad, a campos de acción específicos que se relacionan con otros tipos de planeación. La segunda, o macroplaneación, cuando se refiere a lo nacional, a un país, a la totalidad de su desarrollo económico y social. Háblase, también de la planeación "libre". La llamada planeación Flexible es aquella que se pretende realizar sin actuar directamente sobre la producción y sin que el Estado sea propietario de los medios de producción. Así como en la planeación integral el Estado actúa como "em-

presario" a la cabeza de una empresa única, en la planeación flexible el Estado actúa indirectamente, por medio de la distribución de materias primas, de control de precios, del control de las inversiones, del control de las aperturas de crédito, etc., y no actúa sino sobre una parte del conjunto de las actividades económicas. Para que haya planeación flexible es necesario que el conjunto de estas medidas estén coordinadas dentro de un Plan (de no ser así se trataría de un mero dirigismo) y este Plan debe abarcar el conjunto de las actividades económicas, aún en caso de que la actividad del Estado sólo debe ejercerse sobre unas cuantas de estas". (39) Puede afirmarse que la planeación se inició en lo que llamamos Mundo Oriental, es decir, que nació en el campo socialista, pero, a partir de la primera guerra mundial se emprendieron esfuerzos tendientes en una u otra forma a la planeación del desarrollo económico sobre la base de una nueva concepción del proceso económico, que sin desatender las leyes de la economía, dicho proceso esté abierto a la intervención deliberada de los órganos del Estado. De manera que la planeación se inició en Rusia en 1928 con los planes quinquenales.

Señálase que la intervención programadora del Estado tuvo tres orígenes: el socialismo, la política anti-cíclica y la programación del desarrollo económico de los países subdesarrollados. Es indudable que para que triunfara el socialismo en Rusia tuvo necesidad de la planificación de la economía. Con la "gran depresión", en 1929, la economía capitalista necesitó de la planeación para recuperar un apropiado nivel de empleo y, de manera general para disciplinar la oferta y la demanda, la inversión y el consumo; y, los países subdesarrollados se han dado cuenta que la programación del desarrollo económi-

co tiene el mérito de alcanzar un resultado superior al que se obtendría con la actuación espontánea de condiciones favorables al desarrollo económico. Los planes quinquenales de 1928 en Rusia, fueron fundamentalmente planes de desarrollo económico utilizando en principio medidas directas de aplicación compulsiva.

En México, la planeación se inició con el Plan Sexenal inspirándose en la política de intervención del Estado que surgía en otros países. "Los primeros intentos de planear la economía se remontan a julio de 1930, fecha de la expedición de la ley para elaborar el Plan Nacional de México. A pesar de ello, treinta y cinco años después, aún no opera un sistema de planeación nacional, y ni siquiera un Organismo Central de Planeación eficaz, por no haber sido superados los obstáculos que impiden una proyección racional de desarrollo económico. En la etapa inicial a la que pertenecen el primero y segundo Planes Sexenales, faltó una metodología adecuada capaz de llevar a cabo el plan en el marco de una economía capitalista. En los períodos siguientes caracterizados por un pragmatismo exitoso, la euforia derivada del empleo del gasto público para múltiples fines impidió que pudiera adoptarse el orden y la disciplina requeridos para la planeación. En consecuencia, sobrevino un importante despilfarro de recursos públicos y, lo que es más grave aún, se agudizó la desigualdad en el reparto del ingreso y de la riqueza; a ésta pertenecen los esfuerzos de la Comisión Federal de Planeación Económica de 1942 y los trabajos de la Comisión Nacional de Inversiones de 1946... Con la creación de la Comisión de Inversiones de 1954, oficina que dependía directamente del Presidente de la República, se inaugura una

nueva etapa al tratar de planearse las inversiones del sector público. A pesar de las limitaciones de sus funciones y de las carencias propias de un nuevo organismo, puede considerarse que el papel de la Comisión - fué positivo, pues se estableció cierto orden en las inversiones públicas. En 1958, se trató de dar un impulso más amplio a la planeación creándose la Secretaría de la Presidencia, a la que se dotó de facultades de - coordinación en la política económica del sector público y se le dió autorización legal para hacerla extensiva, en cierta medida, al sector privado. Como un primer paso se elaboró el Plan de Acción Inmediata relativo al período 1962-64 y, posteriormente, un nuevo plan para el lapso 1962-65. Sin embargo, los planes se dieron a conocer a la opinión pública y hubo evidencia de que la autorización y jerarquización de las inversiones públicas fueron hechas sin considerar los - intereses del sector en su conjunto, y, en el mejor de los casos sólo se tomaron en cuenta, aisladamente - los de las instituciones que lo integran, dando lugar a una visión parcial de los problemas nacionales". (40)

En la convocatoria a la 1a. Reunión Nacional de Programación del Partido Revolucionario Institucional se habló, en algunos de sus párrafos, de lo siguiente: "En la gran mayoría de los países democráticos, como el nuestro, es ya axiomático la tendencia de programar su desarrollo económico y social - mediante la elaboración de planes de acción que en - todas las escalas persigan los objetivos comunes de elevación del nivel general de vida, distribución más equitativa de la riqueza, conjugación armónica de - las actividades de pueblo y gobierno... La idea de - una programación que abarque las actividades públicas y privadas, se ha impuesto en todas partes. Los pueblos en nuestros tiempos son conscientes de que

las formas de libertad que eran usuales al final del siglo pasado, creaban otras formas de sojuzgamiento de las mayorías y aplazaban la justicia social. Quienes en otros tiempos estimaron que sujetar sus actividades a planes y programas disminuía su libertad han comprendido que ello es requisito para hacer más eficiente y creador el esfuerzo de cada uno y de todos en beneficio de la población mexicana". (41)

Es, pues, imperativo en México la planeación de su desarrollo económico y social con marcada intervención del Estado, por cuanto es necesario alcanzar las metas de Justicia Social; en este sentido debe orientarse la política nacional de nuestros gobiernos. Es indispensable la planeación de dicho desarrollo, porque lo imponen las necesidades y demandas de la colectividad para mejorar sus condiciones de vida; porque lo exige el rápido crecimiento demográfico, la escasez de recursos, los despilfarros y el hacer las inversiones más adecuadas y necesarias al desarrollo general de la Nación; y además, y eso lo sabemos, porque tenemos necesidades e injusticias seculares. Pero en todas estas actividades de planeación debe estar presente el Estado, porque merced a su intervención se evitarán desequilibrios económicos o crisis que redunden en perjuicio del pueblo.

La planeación debe ser nacional, que abarque al sector privado y al sector público puesto que no sería congruente - o no tendría éxito - dada nuestra realidad actual, si se formulara un plan que comprendiera sólo al sector público y al privado no. A ambos debe estar referida la planeación en México ya que tomando en cuenta nuestro sistema, sector público y privado son dos partes complementarias; pero previendo que si el sector privado no responde a las

necesidades que presenta el desarrollo creciente del país, a las metas trazadas, a lo imperativo de los problemas ingentes y fundamentales, el Estado automáticamente dejará sentir su intervención; intervendrá para suplir a la iniciativa privada por sus retardos, incisiones o deficiencias.

Comentando un poco más sobre el concepto de planeación, el Licenciado Hugo Rangel Couto, habla que los planes pueden dividirse en imperativos e indicativos. Los primeros -dice el autor- al estilo soviético, tienen fuerza de ley, y deben ser ejecutados por las empresas que son todas públicas. Los planes indicativos, por el contrario, permiten a la mayoría de los centros de decisión actuar libremente; las autoridades se limitan a informar a los agentes económicos y privados acerca de las metas que se juzgan deseables y posibles para el país y luego intentar orientarlos hacia esos cauces por medios indirectos: propaganda, subsidios, exención de impuestos, primas a la inversión, facilidades de crédito, intereses bajos o plazos más largos en los préstamos, etc. El mencionado autor, se muestra partidario de la planeación indicativa. Nosotros creemos que dado el espíritu o psicología de la inmensa mayoría de nosotros, que generalmente es individualista, se impone, sino una planeación imperativa, sí una de tipo mixto; porque conocida nuestra realidad política, económica y social, no podría dejarse a la mayoría de los centros de decisión actuar libremente y que el Estado se limite a informar acerca de las metas que se juzguen deseables y posibles al país o a dar simplemente una orientación por medios indirectos. Esto sería negativo para México, una planeación más que indicativa, debe ser imperativa. La planeación indicativa tendría éxito en nuestro país, si la mayoría de nosotros tuviéramos un es

píritu social, colectivo que sólo lograremos mediante la educación, también planificada. El maestro Rangel Couto, emplea el término "Socioplaneación", que significa según este autor, "una planeación económica y social de tipo democrático; aquella que surge de la sociedad planéandose así-misma y tomando en cuenta todos sus procesos evolutivos". (42) Sin embargo, el Estado debe intervenir enérgica y marcadamente. Esta forma de intervención del Estado en México se justifica, por cuanto es una intervención de carácter social.

En virtud de necesidades insatisfechas, de injusticias seculares del pueblo, con sus problemas, muchos todavía no resueltos, el crecimiento de nuestra población; en otros términos, nuestro desarrollo cada día creciente nos indica el camino a seguir, que es sin lugar a dudas, el de la planeación nacional, que considere al país como una unidad sujeta a un plan para su desenvolvimiento social y económico, como un conjunto coherente de metas y propósitos a lograr, de jerarquización de necesidades a satisfacer, prioridad de problemas a resolver, los medios que van a emplearse, con cuanto contamos y los períodos de tiempo necesarios para ejecutar ese plan nacional. Desde luego que habrán de tomarse en cuenta las tensiones sociales y los problemas técnicos; los grupos sociales que actúan dentro de la estructura política del Estado, captando sus aspiraciones e inquietudes. "Habrá que tomar en cuenta esos modelos sociales de que Max Weber hablaba ya". (43)

Lo que exponemos en la parte de este trabajo, que se refiere a los fundamentos jurídicos, nos pone de manifiesto los avances que ha logrado en México el intervencionismo estatal; pero, planificado, que -

es la nueva orientación doctrinaria del Estado contemporáneo, estimando que toda intervención del Estado - sin planificación, está condenada al fracaso. En esta parte de nuestro trabajo, podemos agregar que el Estado contemporáneo, además, de ser un Estado intervencionista en todos los órdenes de la vida; su intervención es deliberada, es programadora, puesto que es imposible concebir un Estado contemporáneo que no tenga que planear su actividad. En el Estado contemporáneo, la planeación económica y social, es una de sus características; porque se considera que dicha planeación constituye el sistema de nuestros días más eficaz para la satisfacción de las aspiraciones colectivas y así llegar a un Estado plenamente benefactor, que es el desideratum de la humanidad. Gunnar Mirdal en su libro "El Estado del Futuro" expresa: "En un sentido lato el volumen total de la intervención del Estado ha venido después en frecuente aumento y a ritmo cada vez más rápido. En cuanto puro hecho histórico, la intervención del Estado en los países occidentales no ha sido resultado de una decisión deliberada de planificar, sino que en general precedió a la planificación. El orden regular ha sido que la planificación fué después a la intervención, es decir ésta causó a la planificación y una vez aparecida, se convirtió en una cosa diferente. Que una de las grandes causas que impulsan esta tendencia a la planificación ha sido y sigue siendo, el incesante aumento del volumen de intervención del Estado que requiere coordinación".

(44)

La solución de nuestros problemas está en la planeación, en la intervención del Estado planificada; en sujetar a planes y programas las actividades de la sociedad y del gobierno, haciendo todavía más eficientes y creadores los esfuerzos de todos y cada uno,

evitando desperdicios económicos para hacer más eficientes y productivas las etapas de la vida social y económica del país. En efecto, dice Fernando Zamora, "optar por la planeación para actuar socialmente es reconocer que : no es el hombre el que está al servicio de las pretendidas leyes económicas, es la economía la que está al servicio del hombre". (45) Hermann Heller lo expresa en otros términos, "o el Estado domina a la economía o la economía domina al Estado". El desarrollo integral del hombre por medio del progreso económico generalizado ha obligado al Estado Mexicano a seguir el camino de la planeación, de la intervención del Estado como fenómeno social, producto de las condiciones del país nacido del movimiento de 1910. El Lic. Adolfo López Mateos, siendo candidato a la Presidencia de la República manifestó : -- "La planeación no es solamente una actividad de carácter pre-electoral; aspira a ser institución permanente para el estudio y jerarquización de los problemas de tipo económico y social de cada entidad. Este estudio deberá tener dos características fundamentales : la coordinación en todos sus aspectos de los problemas y necesidades de cada entidad y la de coordinar, también, los de todas las entidades para formular el programa de acción del próximo gobierno". El actual Presidente de la República, Lic. Gustavo Díaz Ordaz, expresó : "México requiere más y mejor iniciativa privada y más y mejor iniciativa estatal... ambos deben operar armónica y complementariamente... hay necesidad de emprender un nuevo procedimiento que norme la función del grupo colectivo : La Planeación".

8. - EL ESTADO FEDERAL Y LA PLANEACION EN MEXICO.

En el Estado Mexicano, que es un Estado Fede--

ral, se dice que las entidades que lo forman son Estados Libres y Soberanos; esto, de ninguna manera es así, porque son entidades autónomas integrantes del Estado Mexicano que es la organización política de la población, de la sociedad comprendida en todas esas entidades federativas. Si el Estado en general, es independiente en el exterior y supremo en el interior, su Ley Fundamental que es la Constitución Política, debe reflejar esta característica del Estado, especialmente en lo que se refiere al aspecto económico.

Las entidades federativas no son más que organismos infraestatales dentro del Estado Mexicano, y podemos hacer esto extensivo, a todo Estado Federal. El Estado Mexicano es toda la Federación; es todo lo que forman sus respectivas entidades, que no son supremas, ni independientes, porque supremo e independiente sólo lo es el Estado Mexicano, quien tiene un poder jurídicamente organizado. El poder del Estado sólo lo tiene el Estado, es decir, la soberanía se la atribuye al Estado Federal la Constitución o Pacto Federal. "El poder del Estado no es fruto exclusivo ni de aquellos que gobiernan, ni de quienes son gobernados, el poder del Estado es resultado de la cooperación de todas las fuerzas y factores que configuran a la sociedad, todas esas fuerzas o factores integran o contribuyen a integrar el Poder del Estado, sólo que este poder reacciona unitariamente frente a todas esas fuerzas de la sociedad. Es decir, así como el Estado es uno, el poder del Estado, aunque integrado por todas esas fuerzas, es uno, de ahí, que el poder del Estado sólo lo tiene el Estado; se puede tener poder en el poder del Estado, pero el poder del Estado sólo lo tiene el Estado; nadie puede tener el poder del Estado de no ser el Estado mismo... el Estado pues con este poder, reacciona unitariamente, como una unidad, sobre el complejo o cuadro de fuerzas socia

les que en última instancia sustentan dicho poder". ---
(46)

Ahora, que las entidades federativas tienen su esfera de acción local, tienen sus competencias de conformidad, tanto en la Constitución Federal como con sus respectivas Constituciones; esa acción local, esas competencias no deben chocar con la Ley Suprema del Estado Mexicano, que es esa Constitución Federal. De manera que si en la Constitución Política del Estado Mexicano se eleva al carácter de decisión política fundamental la intervención planificada del Estado, esto es, si se reconocen y precisan los principios de planeación del Estado en esa Constitución, las entidades federativas se arreglarán a todo lo dispuesto en dicha Constitución. "Los jueces de cada "Estado" se arreglarán a dicha Constitución a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o Leyes de los "Estados". (Art. 133 Constitucional).

Si el Estado Mexicano en su acción programada del desarrollo económico encuentra reacciones en contrario en algunas entidades federativas, será una manifestación que el Estado está luchando o defendiendo su supremacía en el interior. Recordemos como surgió el Estado Moderno de una lucha doble, entre organismos supraestatales y organismos infraestatales para alcanzar su supremacía e independencia. El Estado Moderno salió triunfante de esa doble lucha. El Estado Mexicano al luchar por el desarrollo económico de las colectividades y al tropezar con oposiciones en algunas Entidades Federativas, está luchando y defendiendo a la vez, su supremacía en el interior; puesto que esas entidades no son más que organismos infraestatales que se enfrentan al Estado. En esta lucha el Estado saldrá victorioso, porque se trata del desarrollo económi

co planificado nacional, que significa el bienestar de las colectividades, la protección y mejoramiento de la sociedad en general. Solamente los intereses políticos, los intereses particulares podrían hacer que esta victoria sea aparente. Pero, por otra parte, los grupos sociales, apoyarán la acción del Estado, pues verán con buenos ojos esa acción y lo ayudarán en su lucha por llevar adelante, por hacer realidad tangible esa decisión política fundamental, esa decisión constitucional: la planeación del desarrollo económico, la planeación integral. "La regla es la acción protectora ejercida por el Estado sobre la sociedad... la vida del Estado es una lucha por la conservación de la sociedad; y de esta lucha resulta la imputación de hechos y dependencias que en ausencia del Estado, podrían desarrollarse libremente; como el régimen de las guerras privadas en la Edad Media o el bandidaje en el desierto del Sahara". (47)

La planeación, en México, que es un Estado Federal para que tenga la fuerza requerida, la fuerza que se quiere, pero posible, debe apoyarse en un orden que lo sancione, en un orden superior, independientemente, en los beneficios que deben esperarse. Una planeación que se apoyara solamente en incentivos y disuasivos o medios indicativos, sin ningún orden jurídico que lo sancionara como norma legal o administrativa no dejaría de ser sino un simple enunciado teórico sin el carácter de una política, y, como tal, inaplicable por el Estado; por no formar parte del orden jurídico vigente.

9. - UN ORGANISMO DE PLANEACION.

Creemos que para los efectos de la intervención del Estado en su acción planificadora del desa--

rrollo del país, debe crearse un órgano de planificación nacional que esté consignado en la Constitución; pero, ha de ser una Comisión Nacional de Planificación Económico y Social que se encuentre prevista y precisada en esa Constitución, es decir, que tenga el rango de constitucional y que sea presidida por el Presidente de la República. Esa Comisión no debe estar integrada por ningún Secretario de Estado o Jefe de Departamento de Estado o por Titular de Organismo Descentralizado. Los miembros de dicha Comisión deben ser nombrados directamente por el Presidente de la República y con aprobación del Congreso de la Unión, y, que además, de ser poseedores de los conocimientos adecuados, deben estar dotados de un alto sentido político y administrativo.

Este órgano del Estado que debe ser, la Comisión Nacional de Planificación Económico y Social vendrá a ser el instrumento mediante el cual el Estado en México realice y lleve adelante su actividad planificadora del desarrollo económico nacional.

Concluimos esta parte de nuestro trabajo con la afirmación de que la intervención del Estado en su acción programadora en México debe estar encaminada fundamentalmente a la formulación de un Plan Nacional Integral Económico y Social, Plan que debe abarcar la planeación de la propia administración pública, esto es, el Estado planeándose asimismo; así como las actividades del sector privado en lo que se refiere a su participación en lo económico y social y las actividades del sector público.

Aclaremos, que planear las actividades del sector público no es planear la administración pública, porque ésta es la que elabora y ejecuta el plan. Por

eso, el Plan Nacional Integral debe abarcar: Sector Público y Privado y la respectiva planeación de la administración pública.

La administración pública debe ser una organización administrativa eficaz, porque no debe tenerse una administración pública plagada de vicios o deficiente. - Respecto a esto último es muy importante tomar en -- cuenta a los "trabajadores al servicio del estado", sean de confianza o no, para los efectos de la planeación y - las medidas que deben tomarse para que respondan con eficacia, trabajo, lealtad, honradez y discreción. "En el Estado intervencionista de nuestros días, en el Estado social de derecho la burocracia ejerce una importante función. No es posible la intervención económica, no es factible la planificación sin la existencia de una burocracia preparada, que responda adecuadamente, a las extensas y variadas tareas que se plantean en este tipo de Estado. Ha crecido indudablemente la burocracia, y esto puede entrañar ciertos riesgos, no sólo para la democracia, sino también para el buen funcionamiento - del Estado". (48)

10.- FUNDAMENTOS JURIDICOS DE LA INTERVENCION DEL ESTADO Y LA PLANEACION.

Después del triunfo de la Revolución de 1910 la - intervención del Estado se consolidó, se extendió. " La economía cada día adquiere mayor importancia, porque las relaciones económicas de los individuos entre sí, y de las naciones unas con otras, adquiere mayor importancia, pero, precisamente en la medida que esto sucede son más frecuentes los casos en que haya que trasladar al plano del poder público los problemas económicos para su adecuada solución... Entonces el Estado -

es básicamente, y al menos en el mundo occidental -- así lo es, una organización jurídica, los problemas fundamentales en su solución deben ser trasladados al aspecto jurídico para que se llegue al respeto de esa estructura técnica del Estado". (49)

Los Constituyentes de 1917, principalmente el grupo radical, tuvieron conciencia de los inconvenientes de liberalismo económico que es la bandera de la iniciativa privada, introdujeron en la Constitución de ese año artículos de innegable tendencia intervencionista. El artículo 3o, 27o, 28o, 123 y 131, dan suficientes bases constitucionales para que el Estado intervenga en las manifestaciones económicas, sociales, políticas y culturales más importantes. Por ejemplo, el Artículo 28, que es el que nos interesa por ahora para nuestro trabajo, permite al Estado intervenir en la economía nacional para evitar la formación de monopolios que lesionen los intereses del pueblo y para castigar toda concentración o acaparamiento en unas pocas manos de artículos de consumo necesario y que tenga por objeto obtener el alza de precios; y además, por el Artículo 131 el Estado interviene en el campo del comercio exterior a fin de regular no sólo éste, sino la economía del país y la estabilidad de la producción nacional.

El maestro Gabino Fraga, señala al Estado atribuciones para reglamentar, fomentar, limitar, vigilar la actividad privada; o para sustituír total o parcialmente dicha actividad; o para combinarse con ella en la satisfacción de una necesidad colectiva.

Respecto al primer grupo de atribuciones, o sea, para reglamentar la actividad privada, la actitud que -- adopta la legislación mexicana, dice este autor, no puede reducirse a una sola tendencia: "en efecto, la legisla

ción civil se ha inspirado fundamentalmente en la doctrina individualista que sustentan los artículos 4o. y 5o. constitucionales al reconocer, dentro del capítulo de las Garantías Individuales, la libertad de contratación de los particulares. Así es que en dicha legislación han predominado las disposiciones de carácter supletorio sobre las de carácter imperativo y las represivas sobre las preventivas, por más que ya en el Código del Distrito y Territorios Federales que empezó a regir el 1o. de octubre de 1932 se vaya marcando la tendencia a aumentar las disposiciones imperativas y preventivas... En sentido contrario se ha orientado la reglamentación de las relaciones entre patronos y obreros, pues conformándose a las doctrinas estatistas, la legislación mexicana ha optado decididamente por regular dichas relaciones usando las normas imperativas, irrenunciables en cuanto constituyen una protección para los trabajadores. (Constitución Federal, Artículo 123)... Por lo que hace a la intervención del Estado en los patrimonios privados, las leyes expedidas a partir de la Revolución acusan también un franco estatismo. El Artículo 27 de la Constitución da a la propiedad privada el carácter de una función social, substituyendo este concepto al de la doctrina liberal del derecho subjetivo destinado únicamente a producir beneficios a su titular.. En una forma que no deja lugar a dudas, el párrafo tercero del citado artículo 27 consagra en toda su amplitud ese concepto de la propiedad, al disponer que "la Nación tendrá en todo tiempo el derecho de imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, así como el de regular el aprovechamiento de los elementos naturales susceptibles de apropiación, para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar de su conservación". (50)

Por lo que hace al segundo grupo de atribuciones, o sea, para fomentar, limitar y vigilar la actividad privada, el Estado Mexicano, presenta, las más variadas tendencias, continúa diciendo Fraga: "antes de la Constitución de 1917, se pueden encontrar leyes de protección a la minería, al establecimiento de nuevas industrias, al desarrollo de actividades agrícolas, demostrando todas ellas intención de que el Estado interviniera en favor de esas actividades... El Artículo 28 de la Constitución citada, y precisamente como una reacción contra los abusos que llegaron a cometerse en la aplicación de las medidas de intervención indicadas, se prohíbe terminantemente la exención de impuestos y las prohibiciones a título de protección a la industria.

....Además, el propio artículo 28 dispone que "la Ley castigará severamente y las Autoridades perseguirán con eficacia... todo acto o procedimiento que evite o tienda a evitar la libre concurrencia en la producción, industria o comercio o servicios al público; y en general, todo lo que constituya una ventaja exclusiva indebida a favor de una o varias personas determinadas y con perjuicio del público en general o de una clase social". "Parece ser, pues, que en este particular, la legislación mexicana se conserva dentro de la doctrina liberal... Pero, por otra parte, entre las disposiciones que se consignan en el artículo 123 constitucional puede notarse la tendencia contraria, pues el sentido de ellas es el de que el Estado debe procurar el establecimiento, de seguros sociales, de invalidez, de vida, de cesación involuntaria de trabajo, de accidentes, y en general todas las instituciones de prevención social... De la misma manera, en materia agraria, el Estado interviene con un espíritu de ayuda y de impulsión en favor de los campesinos a quienes benefician las dotaciones y restituciones de

tierras. Existen entre las leyes relativas al crédito agrícola una serie de actividades que el Estado desarrolla con el propósito de facilitar a los particulares el beneficio del crédito bancario para mejorar la situación en que se encuentran... (51)

Finalmente Gabino Fraga, en relación a las atribuciones del Estado para sustituirse total o parcialmente a la actividad de los particulares o para combinarse con ella en la satisfacción de una necesidad colectiva, afirma, "que la base que en principio acepta nuestra legislación, es la del sistema liberal. Obligado el Estado por el artículo 28 constitucional, a intervenir para perseguir y castigar todo acto que tienda a contrariar la libre concurrencia, se encuentra impedido por la misma razón para realizar cualquiera actividad económica que pueda enfrentarse con las de los particulares y para desvirtuar la libre concurrencia que el propio precepto considera como bastante para armonizar los factores que intervienen en la lucha económica... Pero este principio sufre algunas excepciones. Así, en primer término, el Artículo 27 constitucional establece como facultades exclusivas de la Nación la explotación del petróleo, de los hidrocarburos sólidos, líquidos o gaseosos y la generación, conducción, transformación, distribución y abastecimiento de la energía eléctrica que tenga por objeto la prestación de servicio público y el mismo artículo 28 constitucional establece con el carácter de monopolios oficiales, la acuñación de moneda, los de servicios de correos, de telégrafos, de radiotelegrafía y la emisión de billetes... En segundo lugar, la legislación de nuestro país establece algunos casos de concurrencia de la actividad oficial con la privada, siendo de citarse por su importancia el servicio de beneficencia, el servicio de la enseñanza, la explotación de algunas riquezas naturales y de vías de

comunicación... por último, ha existido también una tendencia, que data desde fines del siglo pasado, a combinar la acción oficial con la privada en determinados casos en que hay un interés colectivo en el desarrollo de un servicio y en que éste requiere ser manejado de acuerdo con las formas de la vida comercial. Pueden citarse como ejemplos de esa tendencia, la organización de la Compañía de los Ferrocarriles Nacionales, la Caja de Préstamos para Obras de Irrigación y Fomento de Agricultura, los Bancos de México, Nacional de Crédito Agrícola, Nacional de Crédito Ejidal, Nacional de Crédito Urbano y de Obras Públicas, etc". (52)

Si esta es la actitud del Estado Mexicano de conformidad con nuestra legislación, y la intención presente es llevar adelante la intervención del Estado con planificación, es imperativo la reforma constitucional para satisfacer las necesidades de la planeación y las necesidades del Estado contemporáneo.

De manera que en el momento actual, el Estado Mexicano con sus respectivos órganos interviene en múltiples aspectos de la vida económica. "Por conducto de sus respectivos órganos el Gobierno interviene en la agricultura y ganadería, en la industria y en el comercio, en las comunicaciones y transportes, en los recursos naturales e hidráulicos, en las obras públicas, y la salubridad, en las finanzas públicas y el crédito, en materia de impuestos y en todo lo relativo al patrimonio de la nación. Para hacerlo se ha apoyado en sucesivas Leyes de Secretarías de Estado y Departamentos de Estado... Pero, antes de la Nueva Ley, de Secretarías de Estado y Departamentos de Estado no se había hecho claridad suficiente sobre la necesidad de la intervención con planificación". (53) En

en el Seminario celebrado por la Escuela Nacional de Economía de la Universidad Nacional Autónoma de México, en el mes de abril de 1965, al discutirse en el seno de dicho seminario el "problema relativo a si la elaboración y ejecución de un plan nacional requeriría de reformas constitucionales o, por el contrario, podría llevarse a cabo dentro del marco jurídico vigente, se manifestaron dos corrientes de opinión... un grupo de los participantes se inclinó por el sentido de que la planeación encuentra su legitimación en el artículo 133 de la Constitución y que las facultades del gobierno federal se hallan expresamente atribuidos por el artículo 124. Por lo tanto, es posible iniciar la planeación integral dentro del marco de nuestras normas fundamentales sin modificar sustancialmente la estructura jurídica. En la fracción XXX del artículo 73 se autoriza al Congreso para expedir todas las leyes necesarias a fin de hacer efectivas las facultades expresas de los tres Poderes Federales y se encuentran los fundamentos para que el Congreso legisle sobre planeación económica y social. Para proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes expedidas por el Congreso en materia económica (Art. 89 Fracción I) el Presidente de la República está facultado para sentar en un Reglamento un Plan Nacional de Desarrollo o, en todo caso, sin la obligación, en cuanto a derecho de esperar a que el Congreso de la Unión, legisle en materia de planeación, el Presidente puede expedir un Decreto, aunque sea de menor efectividad en cuanto a extensión; para extender esta planeación en el ámbito nacional podría seguirse un procedimiento de convenios con los Estados, utilizados ya con otros propósitos... La otra corriente de opinión expresó que la Constitución no emplea en parte alguna ni el término planeación ni el término desarrollo económico y que el sólo hecho de hablar de planeación --

del desarrollo de un país que no ha planeado porque -- no lo ha reconocido como necesidad política, requiere revisar sus instituciones, sus leyes y sus mecanismos operativos... La Constitución de 1917 es de tipo liberal y no podría satisfacer las necesidades de la planeación. Esta circunstancia obligaría a violar algunos -- preceptos constitucionales para que el desarrollo no - se viera obstaculizado por la estructura jurídica, pues no únicamente la Suprema Corte de Justicia, sino cualquier Juez de Distrito, deseoso de hacer respetar literalmente la Constitución, podría detener la política de desarrollo económico. Por tanto, si se lleva a cabo la planeación sin reformar, según esta opinión, la Constitución, se caería en uno de estos dos errores: a)- O se hace la planeación al margen de la Constitución violándola en muchos casos; b).- O se realiza ajustándose a los estrechos márgenes que otorga la ley fundamental, dejando aquella incompleta... En atención a lo anterior, es indispensable que la Constitución reconozca que los principios del desarrollo económico conjuntamente con otros, son la base para la organización del país y que, por lo tanto, los particulares deben ajustarse a las necesidades del mismo, las leyes deben contener la estructura general para la formulación del plan y al ejecutivo debe corresponder la elaboración del mismo y su vigilancia, mientras el Congreso desempeña una función de censura en cuanto a la fidelidad de la ejecución... Ante esta actitud, la primera corriente de opinión mencionada adujo que la -- Constitución de 1917 no debe verse como un instrumento estático, sino que se trata de un marco de normas generales que deben interpretarse de tal forma que en ella quepan los cambios requeridos en el desarrollo económico y social del país y que, por tanto es innecesaria su modificación, puesto que el espíritu de la -- planeación no sólo no es contraria a ella sino que ---

constituye un mecanismo que permitirá cumplir más eficazmente sus metas de bienestar y progreso. Para ilustrar su argumentación se hizo referencia a los párrafos a) y b) de la fracción I del artículo 3o., que refiriéndose a la educación, considera la democracia no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico social y cultural del pueblo. La educación será nacional en cuanto, sin hostilidades ni exclusivismos, atenderá a la comprensión de nuestros problemas, al aprovechamiento de nuestros recursos, a la defensa de nuestra independencia económica y a la continuidad y acrecentamiento de nuestra cultura... Posteriormente se afirmó que si bien puede parecer necesaria y conveniente una modificación constitucional en el futuro a fin de incorporar funciones económicas y de planeación que no están explícitamente mencionadas, en el período inmediato puede y debe realizarse el plan. Es decir, que debe proseguirse con la planeación de la misma manera que se ha proseguido con la política de desarrollo económico, aunque pensando en la conveniencia y necesidad futuras de introducir cambios constitucionales. Después de todo las leyes están para servir al hombre y no para limitar las aspiraciones colectivas de progreso aceptadas por la ciudadanía". (54)

Es cierto, que intervención con planificación, es el espíritu de la nueva Ley de Secretarías de Estado, que al señalar las atribuciones que tienen los organismos ejecutivos indica que han de cumplirlas apoyados en la planeación. El artículo 1o. de dicha ley, prescribe que para el estudio, "planeación" y despacho de los negocios en los diversos ramos de la administración, el Poder Ejecutivo de la Federa

ción tendrá las siguientes dependencias, etc. Además, esa Ley introdujo un órgano ejecutivo de planificación: la Secretaría de la Presidencia, que entre otras de sus atribuciones están la de recabar los datos para elaborar el plan general del gasto público e inversiones del Poder Ejecutivo y los programas especiales que fije el Presidente de la República; - planear obras, sistemas y aprovechamientos de los mismos; proyectar el fomento y desarrollo de las regiones y localidades que le señale el Presidente de la República para el mayor provecho general; - coordinar los programas de inversión de los diversos órganos de la administración pública y estudiar las modificaciones que a éste debe hacerse; y --- planear y vigilar la inversión pública y la de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Con todo, debe reformarse la Constitución para satisfacer las necesidades que presenta la intervención del Estado y el problema de la planeación. Si la intervención del Estado en el desarrollo económico debe ser planeada y de acuerdo con un orden jurídico; éste debe ser el fundamento de esa intervención y esa planeación, puesto que si en la base de nuestro orden jurídico, que es la Constitución, no se prevé, no se precisa, no se reconoce los principios de la intervención planeada del Estado ésta siempre será incompleta, y dados nuestros ingentes problemas, será un fracaso.

Así como la soberanía, la división de poderes contenidos en nuestra Constitución, se consideran como decisiones políticas fundamentales; la intervención del Estado planificada, debe, ya, considerarse como una decisión política fundamental,

dadas las características del Estado contemporáneo ; esto es, si el Estado de nuestros días, es un Estado totalitario que tiende a intervenir en todos los aspectos de la vida humana, su constitución política o ley fundamental, debe responder a esas características.

De esta suerte, nuestra Constitución debe reflejar las características del Estado contemporáneo, debe ser reflejo de esa vinculación dialéctica entre Estado y economía. Ya dijimos que el Estado del presente, es la organización política de la sociedad que interviene en todos los órdenes de la vida del hombre y muy especialmente en la vida económica y, por esta razón, si la Constitución del Estado Mexicano, no es expresión de esas características, entonces, es una constitución fuera de tiempo, es una constitución vieja que es preciso reformar, incluso hacer otra, en la que la intervención del Estado con planificación se considere como una decisión política fundamental.

El Estado y el Derecho Mexicano deben responder a las exigencias de la colectividad, a las necesidades cada día crecientes del pueblo. La organización política de la sociedad mexicana es el Estado Social de Derecho, es la organización benefactora. No concebimos un Estado benefactor, protector, social, etc., en los tiempos presentes, sino es un Estado intervencionista, regulador de la vida humana en sus múltiples aspectos, por ello, el derecho y el Estado contemporáneos se orientan en la filosofía social más elevada.

Al estar de acuerdo con los que sostienen que la reforma a la Constitución es necesaria para realizar una planeación completa y no al margen de esa Constitución, es porque creemos se quiere responder

mejor a las exigencias sociales y a las necesidades - cada día en aumento; además, de ajustarse a la filosofía social que orienta a las grandes finalidades del Estado y del derecho contemporáneos. "Los Estados de régimen capitalista entre los que se encuentra México tienen, también una filosofía que ha servido de base a sus instituciones; por lo que puede afirmarse, dada la dualidad entre Estado y derecho, que el derecho mexicano, debe tener una orientación filosófica y social que sirva de guía a sus finalidades... Estado y Derecho están en íntima relación; no se puede concebir el uno sin el otro, el Derecho encauza al Estado, lo regula, lo orienta, es la base legal de sus instituciones... El Estado y el Derecho, afirman los filósofos, sólo se concibe en el pensamiento, como error del mismo, pues juntos forman un todo sustancial. Derecho y Estado son para algunos conceptos paralelos. Los fines que se atribuyen al Estado y al Derecho pueden ser los de la conservación del orden, la seguridad interior, la defensa contra una agresión - extraña, o bien, encaminados, en términos generales, al bien público, al bien social, o al interés colectivo... Entre los diversos objetivos que corresponde realizar al Derecho está el fin social, o sea la tendencia valorativa que existe en toda relación humana. Sobre ella dice Welhelm Sauer: "Si se refiere al orden jurídico, al complejo total de las tendencias valorativas existentes dentro de la comunidad estatal, la actividad del jurista, del legislador, del Juez, del funcionario administrativo, del investigador, del profesor de derecho, no podrá nunca alejarse de las realidades de la vida, que es el reproche que actualmente tienen que sufrir los juristas; por el contrario, será popular, irá dirigida inmediatamente al pueblo, a sus aspiraciones y finalidades. La voluntad del pueblo constituye la suma de esas tendencias esencialmente afines,

y esa voluntad es positivamente idéntica con la voluntad del Estado, en el orden jurídico. Dicha tesis considera que una infraestructura, o sea el deseo o voluntad popular, con su conjunto de aspiraciones para satisfacer sus necesidades es uno de los principales fundamentos de cualquier teoría o concepto que se formule sobre las finalidades del Derecho; pero, también existe una superestructura que lo guía en sus metas, o sea el conjunto de aspiraciones hacia el futuro que deben investigarse buscando una orientación superior, dentro del camino señalado por la propia infraestructura, con la mira de obtener el bien colectivo... La justicia - dice Saur - corona la superestructura social; sin ella el edificio, todo el edificio jurídico, sería incompleto... El Derecho debe responder, por consiguiente, en sus finalidades, a las aspiraciones del pueblo encaminadas a la satisfacción de sus necesidades de todo orden. El Estado democrático, progresista y revolucionario, como el nuestro, así como el Estado socialista o comunista, deben tener una estructura que parta de abajo hacia arriba apoyándose en el pueblo... Cuando el Estado y el Derecho no responden a las exigencias de la colectividad, entonces, como dice Sauer, "La amenaza de las revoluciones no es más que la consecuencia de esta falta de equilibrio. Si en las cuestiones más importantes de la vida la autoridad no cede ante la voluntad popular, se atrofia el pueblo, la nación, la cultura, y sobrevienen influencias extrañas, o estalla la revolución. En ambos casos tiene que ceder la autoridad imprudente. En el caso de una discrepancia constante y sostenida entre la autoridad y el pueblo, hay, según la opinión aquí desarrollada, un "derecho a la Revolución" y la Revolución puede crear un nuevo Derecho... De acuerdo con las anteriores ideas sostenemos que la Revolución Mexicana, considerando a esta única en sus movimientos de Independencia,

Reforma y últimas etapas de 1910-1917, no ha creado precisamente un nuevo Derecho, pero con la expresión de la voluntad del pueblo mexicano, a través de aquella, ha modificado y transformado los fines del Estado y del Derecho... Si el Derecho debe realizar las aspiraciones populares, éstas, tratándose de nuestra República, están condensadas en los postulados, principios y programas dados a conocer en las diferentes etapas revolucionarias, así como en las Constituciones y leyes con que culminaron" (55)

10.- LA INTERVENCION DEL ESTADO EN MEXICO HACIA EL FUTURO.

Podemos concluir, que el desarrollo económico y social de México, es el que está fincado en el adelanto constante de la cultura y en el de las instituciones jurídicas, políticas y sociales con un profundo sentido de justicia social y contenido democrático; puesto que el beneficio de las mayorías es el que califica el progreso económico y lo que persigue la intervención del Estado. Pero ese beneficio de las mayorías, ese adelanto constante de la cultura y de nuestras instituciones, depende que un buen número de ciudadanos conscientes se preocupen por los problemas que nos afligen; por los problemas que atraviesa el Estado Mexicano. De ahí que no debemos permanecer indiferentes ante los problemas de la vida pública. Concibo, decía, Pericles, a los hombres indiferentes ante los problemas de la vida pública, no como amigos de la quietud, sino como seres inútiles.

Debemos interesarnos por un Estado en constante superación y perfección; los griegos se preocuparon por lograr la mejor forma de organización --

política, la mejor forma de gobierno; a este respecto expresa Mario de la Cueva: "Cuenta Protágoras que los hombres vivían en un estado de naturaleza, en -- una situación de peligro constante, de lucha perma-- nente hasta que Zeus, conmovido, mando llamar a la diosa Hermes y le dijo que fuera a la tierra para en-- señar a los hombres la política o arte del buen go--- bierno. Y la diosa preguntó a Zeus, como debía re-- partir este don de la sabiduría política entre los hom-- bres, si debía entregarla a unos cuantos o a todos, - porque dijo la diosa, noto que las artes correspon-- den solamente a unos cuantos, que no es preciso, por ejemplo, que la medicina sea conocida por todos. -- ¿ No será, entonces, suficiente con enseñar a unos pocos la política, el arte del buen gobierno, que tam-- bién, será en último término, enseñar la justicia ? y Zeus responde, N^o, enséñese a todos porque la po-- lítica es un problema de convivencia universal y to-- dos deben saber como conducirse en sus relaciones con los demás". (56)

El Estado del futuro en México debe ser una organización social, institucional y benefactora. De-- be ser el Estado benefactor del que nos habla Gunnar Mirdal, "con promesas bastantes explícitas de al-- canzar las metas de desenvolvimiento económico, - de trabajo para todos, de igualdad de oportunidades para los jóvenes, de seguridad social y normas mí-- nimas protegidas en lo que se refiere no sólo a in-- gresos, sino a alimentación, vivienda, salud y edu-- cación para las personas de todas las regiones y de todos los sectores sociales... El Estado benefactor todavía no es una realidad en ninguna parte; está -- constantemente en proceso de realizarse. En ningún país fué originariamente planificado de antemano - desde luego con una estructura de ramificaciones e

importancia tan imponentes como las actuales para los ciudadanos individuales. En todos los países, aún en aquellos en que está más adelantada la organización del Estado benefactor, sus constructores están trabajando constantemente en las tareas de simplificación, coordinación, racionalización y consecución de la eficacia. Realmente, esta planificación se hace apremiante a medida que crece el edificio del Estado benefactor". (57)

El Estado Mexicano debe ser, pues, un Estado benefactor, del desarrollo económico y social. El intervencionismo de Estado "no debe emplearse para mantener, con sus vicios y sus achaques, al régimen capitalista, con sus contradicciones y crisis que provocan las guerras; sino que ha de servir para poner las bases de un nuevo sistema económico y social, - que sea mucho mejor, libre de las crisis económicas, del espectro del hambre y de las guerras enemigas de la humanidad". (58) El Estado tiene en los tiempos contemporáneos como una de sus características que lo conforman de intervenir en el encauzamiento de la actividad económica para evitar los abusos del capitalismo irrestricto, que lejos de impulsar el progreso, es rémora y constituye explotación indebida del pueblo para beneficio de una clase privilegiada y que en consecuencia conduce a la miseria y después a la revuelta y al desorden. Solamente -- los más retrasados especuladores pueden oponerse al sistema intervencionista, hoy en vigor en todas las naciones del Mundo Civilizado. No puede aceptarse la censura a la intervención del Estado basada en el mal uso que se pueda hacer de esa intervención que es necesaria y debe efectuarse para beneficio -- de las mayorías y en muchos casos, de la totalidad de la población. "El intervencionismo de Estado de-

berá ser mayor y más enérgico, a condición de que sirva para activar el progreso nacional y para alcanzar las metas superiores del pueblo... Debe proseguir la política de nacionalización de los principales recursos naturales, de las industrias básicas, de la banca privada, para integrar congruentemente la Banca Nacional y de otras actividades industriales esenciales de la economía nacional... En materia de administración de las empresas estatales, estamos de acuerdo en que representantes de los trabajadores deben compartir la responsabilidad de dirección y que más adelante, esta función se extienda a las empresas privadas". (59)

11. - CONSIDERACIONES FINALES.

La solución de nuestros problemas, está en la intervención del Estado, planificada; en ese intervencionismo estatal que ha surgido de la miseria, de la explotación despiadada y de las injusticias seculares, es decir, que se ha engendrado de la honda tragedia de los pueblos. Merced a ese intervencionismo lograremos la libertad y la justicia reales, sustituyendo la libertad y la justicia formales. ¿ De qué serviría la libertad en un Estado en que cuando grita el débil lo aplasta el poderoso? ¿ De qué serviría la libertad en un Estado en que el hombre se halla cargado de necesidades? Por ello, mediante el intervencionismo estatal debidamente planificado alcanzaremos la justicia social y la justicia económica. "Los triunfos morales no bastan para emancipar a un pueblo, como las comidas espirituales no alimentan ningún cuerpo... La justicia no se compra ni se pide de limosna; si no existe, se hace". (60) Debemos pensar, que si andando no llegamos a esa libertad y justicia reales; ¿ Debemos correr? Sabemos que hay muchos impacientes y otros tantos que gritan a los cuatro vientos por la hora de la justicia

social y la justicia económica; pero, ¿Cuántos trabajan por acercarlas?

Para el Estado Mexicano queremos un intervencionismo de Estado ajustado a la realidad nacional, pero tratando siempre que esa realidad se vaya adaptando a lo nuevo, esto es, a nuevas formas de vida, de nuevos sistemas de progreso basados en la ciencia y en la técnica. Esto es lo que queremos para el Estado Mexicano; aunque sabemos que existen como un mal necesario, quizá, gentes que sienten un ferviente apego a todo lo viejo y un miedo cerval a todo lo nuevo; pero, al lado de estas gentes tenemos a -- aquellas que no suspiran por la vuelta de aquello que saben que se ha ido para siempre, que no ven hacia atrás, sino al porvenir, al futuro; tal vez es el misoneista y el snob de los que nos habla el maestro -- Caso, como los dos símbolos de las ideas viejas y -- las ideas nuevas. "El misoneista y el snob son los -- dos símbolos de las ideas viejas y de las ideas nuevas. Un conservador es un ser estorboso y absurdo. No vive del presente, sino del pasado; tiene la cabeza vuelta constantemente hacia atrás, como la mujer de Loth que se petrificó en el camino de Sodoma. Romántico incorregible, vive deplorando que corra el tiempo y lo aleje de su ensueño. Sin embargo, forma el peso de la historia, el plomo que regula el vuelo, el lastre que hace posible la acción. Sin él la vida sería una catástrofe. El Snob es el otro aspecto trivial de la energía humana. Su actitud es delirante, es un romántico del porvenir, de lo que no ha nacido, de -- lo que acaso nunca nacerá. El misoneista es un loco del pasado. El snob un demente del porvenir. Hay -- ideas viejas que se conservan, tradicionalmente, como trastos inútiles que se acumulan en las casas e -- impiden el desalojamiento fácil y vital. Conviene --

matarlas definitivamente, como hacen los pueblos primitivos con los ancianos decadentes e ineptos. En cambio hay ideas nuevas que tienen la peligrosa inestabilidad de los explosivos. Urge usarlas con cautela". (61)

La solución, entonces, de nuestros problemas se encuentra en la intervención decidida y enérgica del Estado; pero, una intervención planificada; recordando que toda intervención sin planificación está condenada al fracaso.

Es de esperarse que el Estado en su acción protectora, benefactora, interventora y en los tiempos actuales en su acción programadora, encuentre oposición. Precisamente esta oposición es lo que hace enérgico al Estado. La acción del Estado es enérgica porque encuentra una fuerza que se le opone. Un Estado a cuyo poder nada se le opusiese. ¿Cómo sería enérgico? ¿Contra quién sería enérgico? Para llegar a la noción de una fuerza que actúa, de una energía, es indispensable tomar en cuenta la fuerza llamada resistencia que se le opone. El Estado al ser enérgico, es porque su poder encuentra oposición. Esta oposición puede estar constituida por las fuerzas de la economía, de la iniciativa privada, de los intereses políticos y económicos respectivamente, etc. Por ello, la intervención del Estado, su acción programadora debe ser enérgica en su sentido más alto.

Por otra parte, es imperativo que contemos con las disposiciones legales, que el Estado Mexicano no cuente con ellas. Me parece que hay razón cuando se afirma que es necesario la reforma constitucional, porque es preciso ir al fondo de la cuestión

y examinar que, cuando por razones de conveniencia general el Estado debe iniciar una actividad, hay que imponerles a los particulares la limitación necesaria, de suerte que se le reconozca al poder legislativo la facultad de dictar las leyes necesarias que permitan poner en marcha los planes de desarrollo nacional, regional y municipal; porque como se afirma también: "cualquier situación que se creara, en el sentido de asentar la planeación con base siempre en que el ejecutivo ayude de hecho a determinadas funciones y tenga la posibilidad de regularlas, estará siempre en posibilidad de que se modifiquen las bases esenciales de la planeación económica o se estará expuesto a que un poder judicial de la Federación constituido y operante estorbe o frene la acción". (62)

Son necesarias, pues, las disposiciones legales, la reforma a la Constitución, para que la participación del Estado sea activa en nuestro desarrollo económico y para llevar adelante la planeación nacional con energía y decisión, puesto que no debe obstruirse la acción del Estado en su obra planificadora.

Debe crearse la Comisión Nacional de Planificación Económico y Social, que debe estar prevista en la Constitución, como un órgano del Estado y con las demás características que ya le hemos señalado, a efecto de realizar la planeación integral del país. No debe esperarse, pues, contamos en nuestro haber, de deficiencias aún no superadas, carencias, necesidades insatisfechas, demandas cada día crecientes, viejas injusticias y por tanto, hondos y complejos problemas que no deben aplazarse. La solución, se encuentra en la intervención decidida y enérgica del Estado debidamente planificada. La economía dirigida, pero dentro de un plan, es la esperanza del pueblo de México. El -

Estado debe servir a la Nación y todos debemos respaldarlo; porque, aunque es cierto que se ha hecho mucho en el curso de 56 años, falta bastante por hacer; nos esperan grandes tareas a emprender y a -- terminar, necesitamos dejar de ser un país en proceso de desarrollo. Por ello, debemos apoyar sin reservas el intervencionismo estatal, y nuestro desarrollo económico y social tendrá como consecuencia la justicia y la libertad reales, librando al hombre de la necesidad. El Estado hará al hombre, libre, no esclavo de la necesidad. "Para que la libertad -- exista, es preciso que el hombre deje de estar condicionado por sus necesidades materiales; la necesidad es la negación de la libertad, el hombre es libre en la medida en que logra vencer sus necesidades".

NOTAS AL CAPITULO CUARTO.

- 1.- LUCIO MENDIETA Y NUÑEZ. "El Problema Agrario de México". Editorial Fbrrua. 1964. Págs. 3 y 4.
- 2.- DIEGO G. LOPEZ ROSADO. "Curso de Historia Económica de México". Manuales Universitarios. Escuela Nacional de Economía. 1963. Págs. 292 y 293.
- 3.- MANUEL LOPEZ GALLO. "Economía Política en la Historia de México". Ediciones Solidaridad. México. 1965. Págs. 80, 81, 82 y 83.
- 4.- ANGEL MIRANDA BASURTO. "La Evolución de México". 1954. Págs. 100 y 101.
- 5.- MANUEL LOPEZ GALLO. Op. Cit. Págs. 79 y 80.

- 6.- MANUEL LOPEZ GALLO. Op. Cit. Págs. 172 y 177.
- 7.- DIEGO G. LOPEZ ROSADO. Op. Cit. Págs. 358 y 359.
- 8.- JOSE LOPEZ PORTILLO Y PACHECO. "Génesis y Teoría General del Estado Moderno". Ediciones Botas. México. 1958. Pág. 86.
- 9.- MARIO DE LA CUEVA. "Teoría del Estado". -- Apuntes editados por Francisco Berlín Valenzuela. 1961. Págs. 89 y 90.
- 10.- RAFAEL CORRALES AYALA. "Características del Estado Mexicano". México 50 Años de Revolución. Fondo de Cultura Económica. 1963. --- Págs. 266 y 267.
- 11.- LUCIO MENDIETA Y NUÑEZ. Op. Cit. Pág. 62.
- 12.- LUCIO MENDIETA Y NUÑEZ. Op. Cit. Págs. - 31 y 32.
- 13.- DIEGO G. LOPEZ ROSADO. Op. Cit. Págs. 94 y 95.
- 14.- DIEGO G. LOPEZ ROSADO. Op. Cit. Pág. 104.
- 15.- DIEGO G. LOPEZ ROSADO. Op. Cit. Pág. 116.
- 16.- DIEGO G. LOPEZ ROSADO. Op. Cit. Pág. 129.
- 17.- DIEGO G. LOPEZ ROSADO. Op. Cit. Págs. --- 175 y 220.

- 18.- GONZALO ROBLES. "El Desarrollo Industrial"
"México 50 Años de Revolución". Págs. 30 y 31.
- 19.- DIEGO G. LOPEZ ROSADO. Op. Cit. Pág. 367.
- 20.- DIEGO G. LOPEZ ROSADO. Op. Cit. Págs. --
366, 367 y 368.
- 21.- JESUS REYES HEROLES. "Estado Programa y
Partido". Primera Reunión Nacional de Progra
mación. PRI. 1963. Págs. 215 y 216.
- 22.- JESUS REYES HEROLES. Op. Cit. Pág. 217.
- 23.- EDUARDO BUSTAMANTE. "La Reforma Admi
nistrativa para la Planeación". "Bases para -
la Planeación Económica y Social de México".
1965. Págs. 119 y 120.
- 24.- GONZALO ROBLES. Op. Cit. Págs. 30 y 31.
- 25.- JESUS REYES HEROLES. Op. Cit. Págs. 222
y 223.
- 26.- Código Civil para el Distrito y Territorios Fe
derales. 1964. Págs. 7, 8, 9 y 10.
- 27.- ALBERTO BREMAUNTZ. "Por Una Justicia -
al Servicio del Pueblo". Editorial Casa de Mi
choacán. 1965. Pág. 20.
- 28.- VICENTE FERNANDEZ BRAVO. "México y -
su Desarrollo Económico". Editorial Acosta.
1963. Pág. 90.

- 29.- GUILLERMO MARTINEZ DOMINGUEZ. "Comentarios en la Columna "Nuestro Tiempo" en los -
Diarios de la Prensa y El Porvenir en Monte---
rrey, N.L., sobre la Nacionalización de la In--
dustria Eléctrica. 1960. Pág. 8.
- 30.- JESUS REYES HEROLES. Op.Cit. Pág. 222.
- 31.- DARRE RANDEL. Citado por Alejandro Rea Moguel en uno de sus seis temas relacionados con
la Planeación Socioeconómica y la Reforma ---
Agraria Integral, publicado por el Departamento
de Asuntos Agrarios y Colonización. 1962. Pág.
7.
- 32.- ALEJANDRO REA MOGUEL. Op.Cit. Págs. 7
y 8.
- 33.- FERNANDO ZAMORA. "La Importancia de la -
Programación y Planeación en el Desarrollo --
Económico de México". 'Primera Reunión Na--
cional de Programación del P.R.I. 1963. Memorias 6, 7, 8 y 9 de marzo de 1963. Pág. 80.
- 34.- HELIO JAGUARIBE. "Desarrollo Económico y
Desarrollo Político". Editorial Universitaria de
Buenos Aires. 1962. Pág. 25.
- 35.- ALEJANDRO CARRILLO CASTRO. Tesis Profesional. 1965. Págs. 45 y 46.
- 36.- ALEJANDRO CARRILLO CASTRO. Op. Cit. ---
Pág. 46.
- 37.- ALEJANDRO REA MOGUEL. Op. Cit. Pág. 7.

- 38.- JORGE L. TAMAYO. "Objetivos y Metas de la Planeación" Bases para la Planeación Económica y Social de México. Seminario celebrado por la Escuela Nacional de Economía de la U.N.A.M. 1965. Pág. 69.
- 39.- ALEJANDRO CARRILLO CASTRO. Op. Cit. - Pág. 50.
- 40.- ANTECEDENTES DE LA PLANEACION EN MEXICO. Resumen y Resultado del Seminario celebrado por la Escuela Nacional de Economía U.N.A.M. Op. Cit. Págs. 3 y 4.
- 41.- Convocatoria a la Primera Reunión Nacional de Programación P.R.I. Op. Cit. Págs. 23 y 25.
- 42.- HUGO RANGEL COUTO. "El Proceso de la Socioplaneación". Conferencia sustentada en la Escuela Nacional de Arquitectura, en el Curso de Planeación Económica y Social. - 1964. Pág. 15.
- 43.- MAX WEBER. Citado por Hugo Rangel Couto. Op. Cit. Pág. 15.
- 44.- GUNNAR MIRDAL. "El Estado del Futuro". 1a. Edición. Fondo de Cultura Económica. - 1961. Págs. 33 y 35.
- 45.- FERNANDO ZAMORA. Op. Cit. Pág. 80.
- 46.- JESUS REYES HEROLES. "Curso de Teoría del Estado" Apuntes. 1962. Págs. 117 y 118.

- 47.- ANTONIO CASO. "Sociología" Décima Edición. 1960. Pág. 60.
- 48.- PABLO LUCAS VERDU. "Introducción al Derecho Político". 1958. Pág. 193.
- 49.- LUIS GARCIA CARDENAS. "Aspectos Jurídicos para la Planeación Económica y Social". - Seminario celebrado por la Escuela Nacional de Economía. U. N. A. M. 1965. Pág. 116.
- 50.- GABINO FRAGA. "Derecho Administrativo". Editorial Porrúa. 1962. Pág. 8.
- 51.- GABINO FRAGA. Op. Cit. Págs. 9 y 10.
- 52.- GABINO FRAGA. Op. Cit. Pág. 12.
- 53.- VICENTE FERNANDEZ BRAVO. Op. Cit. Pág. 80.
- 54.- Resumen y Resultados del Seminario celebrado por la Escuela Nacional de Economía. U. N. A. M. 1965. Págs. 10, 11 y 12.
- 55.- ALBERTO BREMAUNTZ. Op. Cit. Págs. 19 y 20
- 56.- MARIO DE LA CUEVA. Op. Cit. Págs. 6 y 7.
- 57.- GUNNAR MIRDAL. Op. Cit. Pág. 74.
- 58.- VICENTE FERNANDEZ BRAVO. Op. Cit. Pág. 101.
- 59.- VICENTE FERNANDEZ BRAVO. Op. Cit. Págs. 101 y 102.

- 60.- PRAXEDIS G. GUERRERO. Edición del Grupo Cultural "Ricardo Flores Magón". 1924. Pág. 101.
- 61.- ANTONIO CASO. Op. Cit. Pág. 177.
- 62.- Resumen y Resultado del Seminario celebrado por la Escuela Nacional de Economía. U.N.A. M. 1965. Pág. 120.

I N D I C E .

C A P I T U L O P R I M E R O

EL ESTADO MODERNO Y EL ESTADO
CONTEMPORANEO.

S u m a r i o .

- 1.- Génesis del Estado Moderno. 2.- Características del Estado Moderno. 3.- Elementos del Estado.
- 4.- Naturaleza o Ser del Estado. Y, 5.- Justificación del Estado.

C A P I T U L O S E G U N D O

BREVE ESTUDIO HISTORICO ECONOMICO

S u m a r i o .

- 1.- La Economía en la Edad Media. 2.- El Sistema - Mercantilista. 3.- El Liberalismo Económico Y,
- 4.- Las Ideas Socialistas.

C A P I T U L O T E R C E R O

LA INTERVENCION DEL ESTADO EN EL -
PRESENTE SIGLO.

S u m a r i o .

- 1.- La Política Económica. 2.- Conceptos Generales.
- 3.- La Vinculación Dialéctica entre Estado y Econo--
mía. 4.- El Estado y la Propiedad Privada. 5.- El
Estado y la Iniciativa Privada. Y, 6.- Formas de -

Intervención del Estado en el Desarrollo Económico.

C A P I T U L O C U A R T O .

EL ESTADO MEXICANO .

S u m a r i o .

- 1.- El Estado, su Génesis y su Evolución. 2.- El Estado como resultado de los grupos vencedores.
- 3.- Antecedentes de la Intervención del Estado. 4.- La Intervención Actual del Estado. 5.- El Estado y la Iniciativa Privada. 6.- La Planeación.
- 7.- El Estado Federal y la Planeación. 8.- El Organismo de Planeación. 9.- Fundamentos Jurídicos de la Intervención del Estado y la Planeación. 10.- La Intervención del Estado Hacia el Futuro. Y, 11.- Consideraciones Finales.