

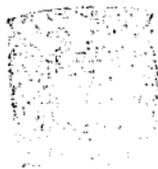
541  
2ej

# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO



DERECHO



FACULTAD DE DERECHO  
SECRETARIA GENERAL DE  
EXAMENOS PROFESIONALES

“ Los Fines del Estado ”

## T E S I S

Que, para obtener el título de :

**LICENCIADO EN DERECHO**

*Presenta :*

**Abel Mendezcarlo Valtierra**

CIUDAD UNIVERSITARIA  
MEXICO, DISTRITO FEDERAL

**TESIS CON  
FALSA DE ORIGEN**

ENERO DE 1991



Universidad Nacional  
Autónoma de México



## **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 está 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.

I N D I C E

## LOS FINES DEL ESTADO

### 1.- INTRODUCCION

#### CAPITULO I

##### EL ESTADO

- 1.- ¿Qué es el Estado?
- 2.- ¿Cómo es el Estado?
- 3.- ¿Porqué existe el Estado?
- 4.- ¿Para qué existe el Estado?

#### CAPITULO II

##### PRESENCIA DE FINES EN EL ESTADO

- 1.- Los fines del Estado
- 2.- Ubicuidad de los fines del Estado
- 3.- Clasificación de los fines del Estado

#### CAPITULO III

##### FINES JURIDICOS

- 1.- Seguridad Jurídica
- 2.- Justicia

#### CAPITULO IV

##### FINES ECONOMICOS

- 1.- La explotación adecuada de los factores de la Producción
- 2.- Armonizar los factores de la producción
- 3.- La Distribución del Ingreso Nacional entre la Población.
- 4.- Evitar la Depresión y la Inflación Económica.

#### CAPITULO V

##### FINES DEMOGRAFICOS

- 1.- Política Demográfica Cuantitativa.
- 2.- Política Demográfica Cualitativa.

#### CAPITULO VI

##### FINES CULTURALES

- 1.- Política de la Ciencia.
- 2.- Política de la Cultura.

#### CAPITULO VII

##### FINES POLITICOS

- 1.- Seguridad del Estado.
- 2.- Organización y perfeccionamiento de la función del Estado.
- 3.- La coordinación de todos los Fines.

#### III.- CONCLUSIONES

#### IV. BIBLIOGRAFIA

## INTRODUCCION

## I

Los fines del Estado no solo son proporcionar a los que lo necesitan, los elementos necesarios para su subsistencia; es decir, que la función del Estado no se agota en el simple gobierno de los hombres dentro de un marco de derecho, dejándolos en una pseudolibertad para el logro de sus fines, pues de esta manera los particulares se encuentran careciendo de los medios para alcanzarlos. Implica, además, otra muy importante que consiste en administrar, en organizar los servicios públicos que sean requeridos por la sociedad en vista de la satisfacción del bien común, o sea ordenar las relaciones sociales, públicas y privadas, en interés de todos.

Añadiendo los servicios vitales, cuya organización es obligatoria para el Estado, debe inclusive substituir las actividades privadas cuando sea necesario, para el desarrollo siempre progresivo y armónico de la comunidad con vistas a la elevación -- del nivel de vida.

La organización particular de cada Estado se consigna en una Constitución que generalmente se encuentra escrita y perfectamente detallada, pero por excepción, existen Estados que carecen de dicho Ordenamiento Fundamental escrito, pero en los que de hecho la llamada Constitución existe en esencia dentro de todo el conjunto de normas jurídicas.

Las instituciones sobre las que descansa la estructura del Estado moderno son las siguientes: Soberanía, Derechos Individuales, Representación Política, División de Poderes, Personalidad Jurídica del Estado y Estado de Derecho. Estructura que es nece --

saría para cumplir sus funciones y fines.

a).- Soberanía, definida como la facultad de un Estado de autode terminarse, es una concentración del poder jurídico-político en una extensión territorial determinada, el Estado Moderno es soberano.

b).- Derechos Individuales, en todas las organizaciones políticas del mundo encontramos las garantías o derechos individuales generalmente elevadas al rango constitucional. No obstante que forman parte de la misma naturaleza del hombre, no siempre se han mantenido dentro de la estructura política.

La idea clara de los derechos del hombre, entre los cuales brilla aquel que establece que la organización política que gobierna a los hombres debe ser creación de estos mismos, trae como consecuencia el establecimiento de dos instituciones, que son base de la estructura del Estado: la Representación Política y la División de Poderes, como medio de protección o de garantía de lo antes establecido por el ciudadano.

c).- La Representación Política, es imposible concebir una organización política sin la idea de la representación, pues aún en las poco populosas democracias directas, existió un monarca que en última instancia era el representante del pueblo.

d).- División de Poderes, de cualquier manera que se haya creado el representante se encuentra ya en el poder: las necesidades requieren de más de una persona, el gobierno se multiplica y exige una reestructuración.

### III

Se establece una organización que a la vez de facilitar la - realización de los fines, sirva para garantizar el principio de la representación y las garantías individuales.

e).- Personalidad Constitucional (Jurídica) del Estado, desde - que empezaron a ocurrir los desdoblamientos del poder, las prime- ras complicaciones del gobierno motivadas por la división de los poderes, que es para el Estado lo que la división del trabajo - para las empresas, empieza a surgir el problema de la personali- dad del Estado.

Esta concepción trae como consecuencia el Estado actual divi- dido en dos clases de personas, o sea en centros capaces de dere- chos y obligaciones: El hombre y las llamadas Personas Jurídicas.

El estado es una persona jurídica en donde convergen una se- rie de derechos y obligaciones jurídicas, expresadas generalmen- te en una constitución y derivados de sus funciones.

La personalidad del Estado, una vez reconocida, se ha tratado de sostener que actúa bajo dos personalidades: una cuando se de- senvuelve en calidad de persona privada y otra cuando lo hace - con la facultad de imperio.

La mayoría de los autores han unificado su opinión, en el sen- tido de que no es admisible la duplicidad de la persona; la per- sonalidad no puede ser más que una. No importa de qué manera ac- túa el Estado, ya siempre lo deberá hacer en el mismo sentido, - o sea en vista a la satisfacción de sus fines.

#### IV

El conjunto de órganos forma un todo: la persona jurídica Estado. No obstante la unificación doctrinal, hay que tener presente que en el derecho positivo, la Suprema Corte ha sostenido reiteradamente la doble personalidad del Estado. Y así el Estado cumplirá los fines que persigue: EL BIEN COMUN PUBLICO.

Al efecto, considero constituido el bien común público por los siguientes fines que debe satisfacer el Estado.

A.- Los fines JURIDICOS que dan la base de la organización social:

1.- Al realizarse la seguridad jurídica, se coloca ante todo al derecho sobre el poder y después se da al hombre un conjunto de derechos que reconociendo la eminente dignidad de su persona, le abren las puertas a la vida en sociedad.

2.- Al realizarse la justicia, se reparten las obligaciones y cargas equitativamente (justicia general), se distribuye el bien común entre los hombres de manera que todos tengan lo indispensable para su desenvolvimiento y perfección (justicia distributiva) - se mantiene un sistema eficaz de compensación y arbitrio judicial para evitar los abusos individuales (justicia conmutativa).

B.- Los fines ECONOMICOS, nos proporcionan la base material de la subsistencia humana:

1.- Al aprovecharse los recursos en forma funcional, se permite que la mejor utilidad de cada factor de producción proporcione una riqueza mayor a la comunidad.

2.- Al armonizar la explotación económica entre intensidad y

tiempo, se impide un exceso de goce hoy con un exceso de sacrificio, o a la inversa un exceso de sacrificio hoy en busca de un mayor bienestar mañana.

3.- Al procurarse la distribución económica de la riqueza creada, se procura dar a cada hombre el mayor número posible de satisfactores que de acuerdo con la riqueza y la economicidad pueden darse.

4.- Al evitarse la contracción periódica del sistema se evita el paro, el desempleo y el hambre, permitiendo que el desarrollo económico sea una corriente esencial constante y no la presencia alternativa de auges y depresiones.

C.- Los fines DEMOGRAFICOS, estudiando al hombre, a la familia y a la población desde el punto de vista material y genético, establecen las bases de la salud individual y colectiva.

(Desde el punto de vista cualitativo)

1.- Al realizarse una política higiénica y médica, de prevención y asistencia social, en forma sistemática, se trata de alcanzar la mejoría de la especie humana.

2.- Al buscarse la elevación del nivel cualitativo, procurando aumentar el consumo alimenticio útil, mejorando las condiciones de vivienda, buscando el uso y consumo de mejores materiales de vestuario, etcétera; se establecen las condiciones materiales de una vida decorosa.

(Desde el punto de vista cuantitativo)

3.- Al distribuirse armónicamente la población entre la superfi-

## VI

cie utilizable, se nivela la densidad demográfica y se permite a todos el mayor desahogo posible,

4.- Al descentralizarse las grandes capitales en ciudades pequeñas y limpias, se evitan las antihigiénicas concentraciones humanas de nuestros días.

5.- Al procurarse un constante óptimo demográfico, ya sea mediante la inmigración si faltan hombres y mediante la emigración o la intensificación de la explotación económica si sobran; se busca evitar los problemas de la sobrepoblación.

D.- Los fines CULTURALES, proporcionan las bases del entendimiento entre los hombres y con ello la posibilidad de toda acción común:

1.- Al mantener una libertad social que permita un justo medio - entre el exceso de integración mental que masifica y el exceso de diferenciación mental que disgrega, logra las ventajas del progreso (resultado de la diferenciación) y de la lealtad (resultado de la integración):

2.- Al defenderse (no crearse) firmemente un sistema de valores generalmente aceptado, se pone la columna vertebral del pensamiento de la sociedad y con ello la difusión en prensa, radio, cine y televisión, será siempre culturalmente útil.

3.- Al hacerse obligatoria y gratuita la educación, se da el paso formal de perpetuación de la sociedad y al inculcarse una ética firme, se pone contenido a la acción estatal y así se logra la continuidad cultural de la sociedad.

4.- Al prohiarse la investigación práctica y al patrocinarse la investigación teórica, exigiendo la aplicación de los descubrimientos técnicos socialmente útiles, se pone el desarrollo de la ciencia al servicio del hombre y del Estado.

E.- Los fines POLITICOS, procuran el bien del Estado, porque es el promotor de todos los demás fines:

1.- Al organizarse el consentimiento y la administración, se facilita el cumplimiento de cualquier otra finalidad. La eficacia de la política depende de la eficacia del Estado.

2.- Al organizarse la seguridad interna, se impiden los disturbios que pongan en peligro al todo y, al organizarse la seguridad externa, el Estado puede convivir en la comunidad internacional.

3.- Al armonizarse el cumplimiento de todos los fines, jerarquizando su urgencia, se impide que por cumplir uno se descuiden otros; coordinando siempre todas las tareas políticas de acuerdo con las funciones básicas del Estado.

Cada finalidad, tiene rubros particulares, y en cada rubro pueden encontrarse ramificaciones que nos acercan cada vez más a la práctica.

En cada una de ellas hay exigencias vitales, no existe una preeminencia total de una sobre las otras, todas son necesarias para la vida humana en sociedad. No puede haber sociedad sin derecho, ni derecho sin una cultura ambiente; no existe justicia donde hay enormes diferencias económicas, ni una raza degenerada

## VIII

puede tener buenas leyes. Si la ciencia carece de valores, puede destruir al hombre. Si el hombre carece de cultura será semi-salvaje, si la distribución de la población carece de justicia, no habrá colonias sino campos de concentración y si el Estado carece de fuerza para sobrevivir y de medios para transformarse, se expone a perderlo todo.

Por eso, todos los fines tienen validez frente a la vida diaria. La ordenada sistematización de ellos permitirá el nacimiento de una nueva concepción política, no ya a la usanza griega - como arte de llegar al poder, sino como el arte de gobernar, de utilizar el poder en beneficio de la colectividad.

La idea de los fines nos permitirá el equilibrio entre el Estado gendarme, según el cual el gobierno ideal es el gobierno barato que actúa poco y el Estado totalitario, en que la vida del hombre está íntegramente reglamentada por el gobierno.

Ese justo medio podrá lograrse cuando se tenga una noción general del "para qué" del poder político.

CAPITULO I  
" EL ESTADO "

1.- QUE ES EL ESTADO

Sin tratar de analizar aquí lo que es la realidad política, - veremos solamente, a donde conduce el planteamiento de esta ques tion y algunas de las preguntas dadas.

Desde luego, hay autores para los cuales es imposible captar la realidad estatal en su integridad, ya que dar un concepto de Estado implica una función relacionante realizada por el investi gador. Así Weber, estima que este es "siempre, naturalmente, una síntesis que nosotros hacemos para ciertos fines del conocer"(1); es decir, es una noción que tomamos con fines de economía concep tual, porque en la realidad éste es difícil de conocer ya que es "una multitud de acciones y pasiones humanas difusas y discre tas, de relaciones fáctica y jurídicamente ordenadas, en parte de carácter único y en parte que se repiten según ciertas reglas, todas las cuales se mantienen unidas mediante una idea, la creen cia en normas que valen o que deben valer y en relaciones de po der de hombres sobre hombres"(2). Es decir, para estos autores - el Estado es una noción compendiadora, "una síntesis que se rea liza en nosotros", según Jellinek (3), pero ficticia.

(1).- Heller, Hermann, Teoría del Estado. Ed. Fondo de Cultura - Económica. Pág. 79.

(2).- Heller, Hermann, Op. Cit. Pág. 79.

(3).- Heller, Hermann, Op. Cit. Pág. 247.

(2)

Hay algunos autores reconocidos que dividen la Teoría del Estado en teoría jurídica, teoría sociológica y teoría de la justificación del Estado; hacen su análisis ontológico, buscando cuáles son los elementos integrantes del mismo.

Así, se considera que esos elementos son cuatro: el pueblo y el territorio, elementos sociológicos; la soberanía, elemento jurídico y los fines, elemento justificativo y, en consecuencia, - donde quiera que esos cuatro elementos se reúnan estamos ante la presencia de un Estado.

Para otros, la esencia del Estado radica en forma de organización, en la peculiar forma de conjugar los fenómenos sociales - que lo constituyen. Si toda la organización es una cooperación - planificada de hombres e instituciones "para el incremento de - la potencia operante de los esfuerzos humanos"(4), el Estado también es un tipo de organización (no en el sentido biológico de - organismo natural) consagrada a la multiplicación de los resultados de la actividad industrial.

"El organizar -dice Heller- es un obrar encaminado a promover aquellas acciones(uomisiones) necesarias para la existencia actual y constantemente renovada de una estructura efectivamente-ordenada"(5). Los elementos de toda organización son:

1.- El obrar de un conjunto de hombres basado en una conducta recíproca.

(4).- Heller, Hermann, Op. Cit. Pág. 250.

(5).- Heller, Hermann, Op. Cit. Pág. 249.

(3)

2.- La cooperación se orienta regularmente en el sentido de una operación normativa.

3.- El establecimiento de esa ordenación y su mantenimiento corre a cargo de órganos especiales.

Como para Heller el Estado es una unidad organizada de acción y de decisión, éste se asimila a todo tipo de organización que, con esos tres elementos, viene a ser su género próximo, siendo la diferencia específica "su carácter de unidad soberana de acción y decisión"(6); es decir, organización dinámica dotada de soberanía. "El género próximo del Estado es, pues, la organización, la estructura de efectividad organizada en forma planeada para la unidad de la decisión y la acción. La diferencia específica, con respecto a todas las demás organizaciones es su calidad de dominación territorial soberana"(7).

Por otra parte, para el mismo autor, la Soberanía "consiste... en la capacidad, tanto jurídica como real, de decidir de manera definitiva y eficaz, en todo conflicto que altere la unidad de cooperación social-territorial en caso necesario, incluso contra el derecho positivo y, además, de imponer la decisión a todos, no solo a los miembros del Estado sino, en principio, a todos los habitantes del territorio"(8). En esa forma podríamos obtener los elementos de esa unidad existencial de poder que es el

(6).- Heller, Hermmann, Op. Cit. Pág. 255.

(7).- Heller, Hermmann, Op. Cit. Pág. 255.

(8).- Heller, Hermmann, Op. Cit. Pág. 262.

(4)

Estado, que, de acuerdo con la tesis de Heller serían:

- 1.- El obrar de un conjunto de hombres.
- 2.- La cooperación se orienta en sentido normativo.
- 3.- El establecimiento y la vigilancia corre a cargo de órganos especiales que:
  - - - a).- Tienen capacidad jurídica y de hecho para resolver todo conflicto.
  - - - b).- Tienen capacidad para obrar incluso contra la ordenación normativa.
  - - - c).- Imponen su decisión a todos los habitantes de su territorio.

Sin respaldar plenamente ninguna de las tesis expuestas, por razones de economía del desarrollo de este trabajo, parece ser que Heller es de los pocos que analizan al Estado en forma dinámica, en su realidad actuante, se apega más a cualquier investigación teleológica del mismo y por lo tanto, hace un análisis más completo del mismo.

Así, habiendo visto cuál es la substancia, cuál es la materia, por así decirlo, del Estado, veamos el problema de su forma.

## 2.- COMO ES EL ESTADO

Si el Estado se considera un organismo relacionante, su forma será aquella que adopte para aglutinar sus elementos; si se considera que es la reunión de pueblo, territorio, poder y fines, su manifestación formal será la estructura que les sirva de

amalgama.

Si en materia del origen y de substancia del Estado, causas - eficiente y material, todo puede ser afirmado con carácter general; en materia de la forma hay dos campos: aquel que puede ser afirmado con carácter de generalidad y permanencia y el que debe ser estudiado con particularidad y mutabilidad.

En efecto, el razgo común y permanente de toda organización - política dotada de soberanía, con poder suficiente para hacer - cumplir sus decisiones y resolver los conflictos, es que tiene - que organizarse mediante una ordenación de razón, en vista del - bien común, establecida y promulgada por aquel que tiene el cargo de la comunidad, según Santo Tomás de Aquino; o para ser más formalistas, mediante "un conjunto de reglas -ya se les juzgue - buenas o malas, útiles o nefastas- que, en un momento dado, son efectivamente aplicadas por los prácticos y los tribunales"(9), - es decir, tiene que organizarse mediante el derecho.

El viejo apotegma "Ubi societas, ibi jus; Ubi jus ibi societas". Donde hay sociedad hay derecho, donde hay derecho existe - sociedad, es con mayor razón aplicable a una comunidad organizada con un poder rector y órganos que lo ejerce.

Todo poder político, dice Heller, "en virtud de su propio sentido, aspira a la forma jurídica establecida y asegurada por órganos estatales. Y ha de entrañar tal tendencia, porque en el Es

(9).- Preciado Hernández, Rafael, Op. Cit. Pág. 251.

tado moderno el Derecho representa normalmente, la forma necesaria de manifestación, tanto desde el punto de vista político como ético-espiritual de todo poder político que quiera afianzarse"(10).

De suerte que un estudio formal del Estado, es un estudio jurídico del mismo, un análisis del derecho que ha permitido la aglutinación de los elementos que lo forman. Pero del hecho de que toda organización estatal se construya por medio de un ordenamiento jurídico, no podemos concluir que el Estado sólo tenga fines jurídicos, ni tampoco, como lo afirma Kelsen "que el derecho es la forma de todos los posibles contenidos"(11). Del hecho de que no hay fin alguno que el Estado pueda conseguir si no es en forma de derecho no podemos concluir que el derecho no es "... sino la forma del orden estatal, o mejor, éste mismo orden con todos sus posibles contenidos porque entonces desconocemos lo que es el derecho; convirtiendo a éste en todo lo que imponga por la fuerza de la autoridad soberana. Es que en Kelsen parecen justificarse aquellas palabras de Montaigne de que la humanidad, cansada de querer fortalecer la justicia, ha acabado por justificar la fuerza"(12).

En cambio, sí podemos pensar, al ver la estructuración jurídi

(10).- Heller, Hermann, Op. Cit. Pág. 261.

(11).- Preciado Hernández, Rafael, Op. Cit. Pág. 131.

(12).- Preciado Hernández, Rafael, OP. Cit. Pág. 131.

ca del Estado en que "El derecho no es un orden de fenómenos particulares, tales como los fenómenos económicos, domésticos, morales, religiosos, científicos, etcétera. Es la manera como todos estos fenómenos deben realizarse para permanecer dentro de los límites de la corrección legal"(13); quizá para no ser tan formalistas debiésemos reemplazar el término corrección legal diciendo en su lugar, que es la forma como dichos fenómenos deben realizarse para permanecer dentro de los límites de la justicia, de la seguridad y del bien común.

Pero, además de esta calidad formal que puede ser afirmada con pretensión de validez universal, existe una región que no puede ser afirmada con ese carácter general y es la forma como cada Estado estructura su organización jurídica, porque la manera como se distribuyen los elementos del Estado determina la forma del mismo.

### 3.- PORQUE EXISTE EL ESTADO

Para explicar el origen de la formación del Estado, de los elementos que afluyen a su constitución se han utilizado diversas doctrinas que, en términos generales, pueden agruparse en dos rubros; las que consideran al Estado como producto de circunstancias naturales y las que lo consideran como una organización voluntaria y preconcebida.

(13).- Preciado Hernández, Rafael, Op. Cit. Pág. 141.

Entre las primeras se citan todas aquellas que, con bases sociológicas, naturales, encuentran en el Estado un todo organizado y orgánico, y suelen hablar de Estados o de organizaciones de tipo político y societario lo mismo entre los grupos tribales - que entre las colonias de los insectos.

Por su parte, entre las que atribuyen al Estado un origen de voluntad, están aquellas que ven en él un instrumento de dominación de un grupo fuerte sobre un grupo débil, idea que más tarde, al matizarse con rasgos socialistas, estima que el nacimiento - del Estado se debe a la creación voluntaria de un instrumento - económico de dominación clasista. También están entre éstas, toda la corriente de pensamientos contractualistas, según los cuales, el Estado nace del acuerdo de voluntades mediante el cual - los hombres se agrupan en sociedad bajo el mando de un hombre al que eligen como príncipe. No obstante como ha dicho Ortega y - Gacet "todo acuerdo de voluntades presupone la existencia de una sociedad ... la idea de la sociedad como reunión contractual, - por tanto, jurídica; es el más insensato ensayo de poner la ca - rreta delante de los bueyes ... Querer que el derecho rijá las - relaciones entre seres que previamente no viven en efectiva so - ciedad me parece, y perdóneseme el término, tener una idea bas - tante confusa de lo que el derecho es"(14).

Las tesis contractuales y voluntarias, difíciles de sostener\_

(14).- Ortega y Gasset, José, La Rebelión de las Masas. Ed. Artemisa. Pág. 13.

sin considerar ningún elemento natural, influyeron durante mucho tiempo la Teoría del Estado dañando la comprensión de la organización estatal, ya que se pensaba que si esta había nacido mediante acuerdo de voluntades, debía realizar los fines subjetivos del individuo.

El Romanticismo reaccionando contra ese modo de plantear las cosas, afirmó que el Estado, como las plantas y los animales, era un fin en sí mismo, poniéndose en las antípodas del pensamiento contractual.

Para Heller "Una unidad de poder, política, económica o militar surge, tan solo en el momento que determinadas actividades corporales o espirituales son separadas del conjunto de la actividad individual para servir al poder de la organización, según una división de trabajo y una articulación del mismo ordenadas de acuerdo con un plan"(15).

Las actividades corporales y espirituales ya existen y son el elemento natural y el cultural que en interrelación motivan al ordenarse el nacimiento de un grupo que, si está dotado de una soberanía territorial es el Estado.

"Para un observador ajeno a la organización, dice Heller, nace precisamente en ese momento una unidad activa con capacidad de obrar y de decidir cuyo efecto operante no cabe atribuir, ni causal, ni normativamente, ni cuantitativamente, ni desde un punto de vista económico, ni convencional-político, ni jurídico, a

(15).- Heller, Hermann, Op. Cit. Pág. 251.

un solo elemento de la organización" (16).

En esta forma el Estado se origina en la ordenación planeada de actividades, no de opiniones subjetivas. Los motivos, los motores de esta génesis del Estado, pueden ser tanto voluntarios - como involuntarios, o mejor dicho tanto conscientes o inconscientes.

La problemática del origen del Estado se ha unido, en ocasiones, a la teoría de su fin, porque, a no dudarlo, el Estado es - un medio y no un fin en sí mismo y su nacimiento como medio, hace que el fin sea su causa. No obstante, la investigación de la causa eficiente del Estado, sólo nos debe llevar al estudio de - las causas que sin ser las finales, nos den una comprensión de - su origen.

Los problemas a que nos conduce el origen del Estado, abarcan do una serie de investigaciones, son un elemento innegable en un estudio integral de la organización política. Sin analizar esta cuestión, sin responder a esta pregunta, la visión que se tenga del Estado será incompleta.

#### 4.- PARA QUE EXISTE EL ESTADO

El fin de la sociedad política como el de toda sociedad humana, implica una cierta obra a realizar en común, esta obra a realizar es la razón objetiva de la asociación y del consentimiento

(16).- Heller, Hermann, Op. Cit. Pág. 251.

(implícito o explícito) a la vida común.

Habíamos dicho que en la acción humana, el fin obra como causa y el medio obra como efecto. En esa forma hay dos problemas - distintos frente al "para qué" del Estado; Uno es el de encontrar la justificación de la existencia de éste y el otro es encontrar las funciones que cumple o debe cumplir para considerarse justificado.

Las funciones del Estado, sus fines por realizar, caen, podríamos decir, en el terreno práctico; su justificación cae en el terreno valorativo, siempre está referida a consideraciones axiológicas y de éstas, como de un hogar de directrices, se parte para el desarrollo de sus fines políticos-prácticos. "La actividad política, que es toda la vida pública la más eficiente y la más visible, es en cambio, la postrera, la resultante de otras más íntimas e impalpables"(17). La justificación del Estado en su razón primera, sus funciones, son su razón última. Punto de partida y meta final se encuentran en la misma pregunta, el "para qué" del Estado.

Considerando que los elementos del Estado son territorio, pueblo, poder y fines, al estudiar a los que descartan los fines afirmamos que su clasificación es incompleta en cuanto prescindan del fin que, indudablemente es un elemento esencial, se debe tomar en cuenta si se quiere tener una noción perfecta -

(17).- Ortega y Gasset, José, Op. Cit. Pág. 89.

de la figura del Estado; porque si el territorio y el pueblo representan los elementos materiales del Estado y la potestad del imperio, el elemento formal, el fin constituye el elemento espiritual del Estado.

Al clasificar los fines en esenciales, que se encuentran en toda organización política y fines complementarios y de integración que pueden perseguirse en un Estado particular sin que, al omitirse, desaparezca éste.

Las características que se atribuyen a unos y a otros fines, son semejantes a las que podrían atribuirse a justificación y función, sin que pueda establecerse la menor relación entre una cosa y otra; porque la función comprensible y cotidiana, como práctica de fines, no puede ser elemento para la justificación omnipresente del Estado.

Para algunos autores la consagración (justificación) del Estado únicamente se hace posible relacionando la función estatal con la función jurídica (Heller), para otros es la obtención del bien común, y en casi todos, en la necesidad de realizar los valores más necesarios para la existencia de la dignidad humana.

En este estudio no se pretende tampoco encontrar la justificación del Estado, sino sus funciones, sus fines cotidianos, encontrar la conducta práctica a seguir en el terreno dinámico y capaz de proporcionarnos un cartabón de decisiones frente a cada caso concreto, encontrar el conjunto de directrices cuya ejecución justifique la existencia del Estado.

Si hay en la vida político-social dos aspectos distintos, - siendo uno aquellos acontecimientos "cuya norma se ha vuelto fija y se repite con regularidad" y el otro, aquel acontecer que - está siempre en proceso de devenir y en que cada actuación produce una situación nueva y única, un estudio de las finalidades - del Estado nos debiese permitir la actuación congruente no sólo\_ en los asuntos rutinarios del poder sino también en los constanmente renovados.

Cierto es que en la historia del pensamiento político, es difícil distinguir cuando las consideraciones teleológicas se refieren a la justificación y cuando a la función, pero en términos generales, se puede afirmar que cuando se habla en juicios - valorativos, se está hablando de la justificación, pero cuando se habla de medidas prácticas se está hablando de la función.

De todas suertes, como la justificación que se le dé al Estado es la gufa de su actuación, la médula de los fines cotidianos será el juicio de validez de la existencia del mismo.

No obstante, como la maquinaria del Estado ha crecido en forma casi monstruosa y en su enorme caparazón de actividades, órganos, instituciones y leyes se pierde a menudo el punto de referencia de la actividad, es necesario encontrar, y puede hacerse, el conjunto de directrices políticas que puedan servir de índice de actuación.

Entonces, al plantear la cuarta cuestión del Estado, tenemos\_ que encontrar primero, la justificación y después, el conjunto -

de medidas, el "cómo", la forma como debe realizarse el Estado - para considerarse justificado.

Aceptemos que el organismo estatal se justifica mientras realice determinados valores, sean estos la seguridad, la justicia, el interés general, el bien común, el orden o la paz; es decir, - en tanto que realice un conjunto de actividades que permitan la supervivencia y la perfección material y espiritual del hombre, - pero de ahí tendremos que buscar las funciones que debe realizar, las finalidades que debe acometer en la realidad cotidiana para lograr la realización de aquellos valores.

Si la Teoría del Estado o la Política no nos proporcionan una conducta a seguir, carecen de contenido vital. Una investigación del Estado sin posibilidad de mostrarnos una conducta, es mera - disquisición bizantina.

Se podrá objetar que la función varía en cada Estado y en cada época, que ese conocimiento es mutable y distinto, que no es un conocimiento universal; pero ello, aún cuando fuese cierto, - no destruye la necesidad lógica de buscar, para integrar el conocimiento estatal, de fines a cumplir.

Si esa necesidad lógica de los fines a cumplir no se considera indispensable para conocer el Estado, queda la necesidad práctica, la necesidad de acción cotidiana que clama por una estructuración armónica de los fines que debe realizar un Estado, el - de nuestros días por lo menos, para alcanzar la justificación.

Esa necesidad práctica, más urgente tal vez que ningún otro -

estudio del Estado, es la que ha motivado este trabajo; encontrar un hilo de Ariadna en ese dédalo de funciones y secretarías, de leyes, decretos y comisiones, de políticas y actuaciones sin orden y sin concierto, sin límites precisos, ni objetivos definidos que es el Estado Moderno.

Toda teoría debe tener una práctica, toda ciencia práctica debe poseer una técnica. En la ciencia del Estado entre la teoría y la práctica, entre la ciencia y la acción políticas, no hay el enlace que, lógicamente debiera existir.

Encontrar ese enlace ha sido el propósito de este trabajo, lograr establecer la concatenación entre los principios y las acciones, y hallar en esa forma aquellas medidas, aquellas finalidades que debe cumplir el Estado. "La sociedad política es tanto más perfecta cuanto la idea del fin es más clara, más precisa y más brillantemente precede a la acción política. Es ella (la idea del fin) la que asegura la existencia del Estado, su cohesión, su marcha"(18).

(18).- Preciado Hernández, Rafael. Op. Cit. Pág. 142.

## C A P I T U L O   I I

### " LA PRESENCIA DE FINES EN EL ESTADO "

## 1.- LOS FINES DEL ESTADO

El problema creciente de nuestro siglo es el poderío cada día mayor del Estado a pretexto de que le es necesario, el ocuparse de un interés público que cada vez abarca esferas mayores de acción.

Sin embargo, si se analizan las facultades crecientes de los Estados, las comisiones, los controles, los permisos, los dirigismos económicos y monetarios, etcétera, se encontrará, en primer lugar que son ineficientes en gran parte y en segundo que han sido dadas sin pensar en los antecedentes, ni en la política, ni en la teoría estatal. Woodrow Wilson proponía que en cada gabinete hubiera un historiador, es decir, un hombre que de antemano predijera el fracaso, el peligro o el éxito de cada medida.

Es que ese crecimiento del Estado, en efecto, obedece al desconocimiento de la historia y, después, a la falta de una visión coordinada de lo que un Estado debe hacer.

Encontrar una base, un criterio general de ordenación política es tarea que aún está pendiente, tarea necesaria si se desea encontrar una brújula en ese ir y venir de disposiciones oficiales.

De México vale más no hablar porque, como en toda la América Latina, la improvisación de los influyentes suple el criterio de los estadistas; las medidas más importantes son dadas por oficiales de segunda categoría que "sorprenden" a los responsables que firman sin saber lo que firmaban. Por eso, lo que un régimen de-

creta, el próximo lo rechaza, lo que uno inicia el otro trunca, lo que para uno es básico para el siguiente es secundario y así, entre el quita y pon de instituciones y leyes, se va desarrollando, como por milagro, el progreso de estos Estados.

Ahora bien, no cabe duda que muchos problemas podrían resolverse, que muchas "pérdidas por fricción" podrían evitarse, si se contase hoy, como plataforma de acción para el futuro, con una visión sistemática de los fines del Estado, con una programación coordinada de la acción, que nos diese la posibilidad de comprender y ajustar como partes de un rompecabezas, todas las actividades del Estado; lo mismo el trazado de una carretera que la celebración de un tratado, lo mismo un reglamento de tránsito, un subsidio a un hospital o una declaración de guerra.

Tratar de encontrar ese criterio y esas directrices ha sido el propósito de esta tesis; seguramente no se habrá conseguido - pero, de cualquier manera, creo al igual que Chesterton que "si vale la pena hacer una cosa, vale la pena hacerla mal".

En verdad, todo conocimiento se inicia en una duda, en la voluntad del intelecto por captar una realidad objetiva y de la amplitud de investigación depende siempre la perfectibilidad del conocimiento.

El Estado, como objeto de conocimiento, se nos aparece en la vida cotidiana en forma muy diversa, en realidad lo vivimos antes de conocerlo, "la bandera, el himno, el escudo, los uniformes de los oficiales y soldados, las estatuas, los edificios pú-

blicos, son otras tantas manifestaciones de un ser social que - aunque invisible a nuestros ojos, tiene una realidad, una dura - ción y unos fines que trascienden de la transitoria existencia - de los individuos"(1), tenemos primero una vivencia y después un - conocimiento de él, la vivencia está en la vida de todos, el - conocimiento en la teoría general del Estado, en la Ciencia del Estado o en la Política.

Ahora bien, para tener un conocimiento científico, con sus ca - racterísticas de universalidad, permanencia e irreductibilidad, - el sujeto de conocimiento debe plantearse las llamadas cuatro - preguntas o cuestiones capitales que nos permiten analizar los - atributos necesarios e indispensables para esenciar un objeto, - plantear las causas que nos dan el conocimiento del ser.

"Hay dos tipos de causas, -dice González Uribe-(2), las cau - sas intrínsecas y las causas extrínsecas, intrínsecas son las - que dan su ser al efecto y extrínsecas las que sólo influyen en - el ser del efecto". En esa forma, las causas intrínsecas son la - causa formal y la causa material, las extrínsecas son la causa - eficiente y la causa final.

Para averiguar esas cuatro causas que nos permitirán la in - vestigación científica de un objeto cognoscible hay que plantear -

(1).- González Uribe, Héctor, Vivencia y Conocimiento del Estado. Jus. Revista de Derecho y Ciencias Sociales, Número 118.

(2).- González Uribe, Héctor, Op. Cit.

frente a cada una de ellas un punto de vista que se expresa mediante una pregunta.

Así, la causa material se conoce mediante el planteamiento de la cuestión: ¿Qué es el objeto del conocimiento? La causa formal se conoce al plantear la pregunta: ¿Cómo es el objeto del conocimiento? ... y esto engloba a las causas extrínsecas.

Por su parte las causas intrínsecas se plantean: la causa eficiente, mediante la pregunta: ¿Por qué o por quién está hecho el objeto de conocimiento?; la final contestando a la cuestión: ¿Para qué está hecho el objeto del conocimiento?

Un estudio en el que no se plantea cualquiera de estas cuestiones, frente a un objeto cognoscible, será un conocimiento fragmentario, parcial, incompleto, de aquel ser de la realidad que el intelecto tome como destinatario de su actitud cognoscitiva.

Por tanto, para tener un conocimiento integral del Estado, necesitamos analizar las causas, plantearnos las mismas cuatro preguntas que frente a cualquier otro objeto. Estas preguntas deben ser:

1.- ¿Por qué es el Estado? o ¿Por qué existe el Estado? Analizando las causas históricas y sociales, que dieron origen a la creación del Estado (Causa eficiente).

2.- ¿Qué es el Estado? Que nos llevaría al análisis de la naturaleza material de la organización estatal (Causa material).

3.- ¿Cómo es el Estado? Esta cuestión nos lleva a los elementos de forma que correspondan al Estado (Causa formal).

4.- ¿Para qué es el Estado? Problemática que nos lleva a la - consideración de los fines que cumple esa organización. Ya sa - biendo por qué se ha originado, como se ha organizado y en que - forma se manifiesta, nos falta agregar una noción dinámica, el - para qué del Estado (Causa final).

Podría argüirse que en el examen cognoscitivo de las ciencias naturales, es decir de aquellas en las que existe una conexión - de causa a efecto, un mero nexo de tipo causal; el objeto de co - nocimiento carecería de causa final, de un "para qué" que pudie - ra plantearse.

No discutiremos si la distinción es válida o no, y si se debe plantear la causa final en las ciencias naturales, porque el es - tudio del Estado, como fenómeno cultural, no cae dentro del cam - po estricto de las ciencias naturales, sino que podría más bien - agruparse entre las ciencias del Espíritu en las que la conexión predominante es la de medio a fin, en las que el fin por conse - guir, obra como causa y el medio utilizado tiene resultados de - efecto.

Por otra parte, si se toma la distinción entre ciencias espe - culativas y ciencias prácticas, el Estado quedaría agrupado en - la epígrafe de las ciencias prácticas que, obviamente, no pueden prescindir de una teleología del objeto de conocimiento, de un - "para qué".

Analizadas, pues, cada una de las causas del conocer del Esta - do podemos ver la diversa problemática a donde nos conduce su -

planteamiento. En esa forma podemos comprender que sólo mediante el conocimiento de estas cuatro cuestiones podemos lograr una idea científica del Estado.

Así, concluimos que:

1.- Los fines del Estado son un elemento indispensable para tener una visión completa de la organización estatal.

2.- La comprensión de los fines que el Estado debe realizar, puede permitirnos el desarrollo de una actividad política con gruencia.

3.- En función de los fines del Estado pueden entenderse las palabras de intervencionismo y de planificación.

4.- Dichos fines generales, aplicados a cada caso concreto, son los que permiten el desenvolvimiento armónico de los Estados,

5.- El desproporcionado crecimiento del Estado de nuestros días, más que un crecimiento de sus fines, indica la falta de una clara visión de éstos.

## 2.-UBICUIDAD DE LOS FINES DEL ESTADO

Si en teoría pura podría negarse a los fines carta de naturalización dentro de la ciencia del Estado, en la historia del pensamiento político, hasta donde se pierde la vista en el pasado, to do pensamiento se ha dado en función de fines.

Tal vez esa Teleología del pensamiento político pudiera servir nos para conocer el carácter de cada época, sus aspiraciones y - sus temores comunes, pero como el único objetivo de este trabajo es tratar de demostrar la omnipresencia del fin en la idea estatal, demostrar que es muy difícil el florecimiento de un pensamiento sobre el Estado o sobre el gobierno, que no tenga en forma implícita o explícita la idea de una finalidad, no haremos si no el tomar de la experiencia hasta donde nuestras posibilidades lo permitan.

A veces la idea de una teleología política está subsumida en - consideraciones técnicas o morales, pero las más de las veces, - está a la mano.

Hablando en puridad, no podríamos referirnos al Estado ni a - sus fines sino hasta que hace su aparición algo semejante al Estado Moderno, o sea, poco después del renacimiento cuando, en - los informes de los embajadores de las repúblicas italianas del siglo XV, se utilizan las palabras "lo stato", significando:

- 1.- La totalidad de las funciones permanentes de un gobierno de terminado.
- 2.- La personalidad de los encargados de estas funciones, los go

bernantes con sus seguidores o adheridos.

3.- El territorio que se extendía sobre él, considerado como una unidad, el Estado.

Es decir, cuando la palabra Estado llegó a significar el sistema de las funciones públicas organizadas y de los órganos que actúan en territorio determinado.

Pero el Estado en su acepción actual engloba a todas las organizaciones anteriores que por similitud hubiesen tenido caracteres afines. La concepción moderna del Estado tiene efectos retroactivos. Engloba la "Polis" griega, la "Civitas" romana, los "Imperios de Oriente", el "Feudo Medieval", etcétera.

No obstante, la comprensión del Estado, de sus fines y sus funciones, por los pensadores del pueblo que lo habitaban no es siempre la misma.

Hoy sabemos del Estado, que es entidad autónoma desligada de los gobernantes, sabemos o creemos saber que los depositarios del poder público, no son los depositarios de los fines del Estado pero, a medida que retrocedemos en el tiempo, encontramos al Estado cada vez más ligado a la persona del gobernante.

Debemos insistir en esto, porque una buena cosecha del pensamiento político, está dirigido o gira sobre la persona que gobierna, así, Yang señor de Shang, Sócrates, Aristóteles, San Agustín, Santo Tomás y Maquiavelo, tienen como centro de referencia de sus teorías políticas a la voluntad del gobernante; pero en tanto que en Aristóteles es un gobernante abstracto e imperso

nal, en Santo Tomás es un gobernante cristiano, en Maquiavelo ya tiene nombre, es Lorenzo de Médicis y tiene todas las lacras morales del renacimiento. Desde este punto de vista Maquiavelo y Santo Tomás son dos caras de una misma moneda, ambos consideran como punto de referencia de su pensar a un gobernante, porque cuando el gobernante cumple con su misión, el Estado cumple con la suya. A medida que avanza la teoría, el Estado se va desvinculando de su representante y aún cuando, en la práctica, el depositario del poder es quien determina parte de sus características, la ciencia considera que el Estado tiene fines propios, más allá del gobernante. Se les busca sin importar el ejecutor, son ya los fines del Estado, no los del que gobierna.

Habría que reconocer que en el recuento de autores faltan muchos, tanto aquellos que comenzaron a hablar de materia económico-política, como aquellos que veían en el Estado un instrumento de dominación clásica, pero, como todo este trabajo es sólo la búsqueda del Estado que se ha dado en función de fines, puede afirmarse que, si se siguiesen estudiando autores y teorías, Constituciones o Leyes, en todos encontraríamos una finalidad por cumplir.

La teoría y la práctica del pensamiento político aún cuando tienen radicales diferencias, ya respecto a la forma de gobierno, ya respecto a la extensión de las leyes, ya respecto al origen del Estado, tienen en cambio una constante que aparece lo mismo en griegos que en ingleses, lo mismo en el siglo IV que en el

XVII, lo mismo entre pensadores cristianos que entre paganos y - es que la consideración de fines estatales, de una teleología de la comunidad política, es el punto de partida, es la consideración primera y última de todo este pensamiento.

Por esta razón, hay que insistir en que aún cuando los pensadores difieran en cuanto al fin o fines del Estado, considerando - que éste o éstos pueden ser la justicia, la seguridad, el orden, la paz, el mantenimiento de las leyes, la felicidad política terrena, la libertad política, el perfeccionamiento moral, o que - pueden ser evitar las guerras, evitar los perjuicios del hombre, conservar la propiedad o promover la vida buena; considerando, - aún más, que pueden diferir en la importancia que dan a los fines, son de todos modos expresión de fines estatales, en todas las - lenguas y todas las épocas, es ante todo, la omnipresencia de - los fines del Estado, en el pensamiento político de la Humanidad.

### 3.- CLASIFICACION DE LOS FINES DEL ESTADO

Una vez establecida la idea de fines del Estado como parte del conocimiento teórico del mismo, tanto por su necesidad lógica, cuanto por su validez universal; estamos en condición de plantear los problemas.

Los fines del Estado, son simplemente la "seguridad y el orden" o la "vida buena" de Aristóteles, o bien es posible, sin salir del campo de la teoría, ampliar el estudio de tales finalidades.

Desde otro punto de vista. En materia de fines, ¿Dónde termina la teoría y dónde principia la práctica? ¿Hasta dónde llega la teoría del Estado y dónde comienza la política?

Al hablar aquí de política, nos referimos al concepto como la ciencia de los medios adecuados para que el Estado realice sus fines, en la que no intervienen la filosofía, ni la teoría política, sino solamente la acción.

Buscamos el enlace que va desde la filosofía -con sus directrices generales- a través de la teoría -con el análisis de las funciones estatales- hasta la acción, capaz de proporcionarnos estos medios, es decir los fines.

Si los fines del Estado son parte de la teoría, o aún más, si esta teoría es un conocimiento práctico, más que un conocimiento especulativo, entonces, la teoría debe ser capaz de proporcionarnos una conducta a seguir. Hoy, por hoy, la teoría ha

sido incapaz de darnos una práctica.

La diversidad de actitudes políticas adoptadas no dice nada - en contra de la permanencia e invariabilidad de metas, porque el hombre, como ya se ha dicho, no difiere en la elección de fines, sino en la elección de medios. Dichos medios son la política.

La política viene a ser el conjunto de actitudes del Estado - frente a una acción particular de la realidad social. Así, se ha hbla de política agraria, internacional, agrícola, demográfica, - económica, monetaria, financiera, se habla de geopolítica, de - política social, comercial, etcétera, casi se habla de política\_ en todas las actividades y nos parece lógico escucharlo. Incluso se ha hablado (y puede hablarse) de una política jurídica.

¿Hasta donde es posible reducir todas esas metas prácticas, - a fin de encontrar en ellas permanencia? Qué parte de esa políti\_ ca constituye una aplicación inmediata de la teleología estatal\_ y qué parte es la práctica particular.

Buscar lo permanente en lo variable, lo constante en lo cam - biable, la regla en lo irregular, es la tarea que hay que emprender para encontrar esas directrices generales de ordenación polí\_ tica.

Ahora bien, ¿Qué fenómenos son los que van a regir el Estado? La respuesta es simple: Todos los fenómenos que se realizan en - la sociedad humana, todas las relaciones materiales y espiritua - les que se realizan entre los hombres.

Los fenómenos sociales, según su grado de complejidad crecien

te y de generalidad decrecientes se pueden clasificar en:

- a).- Fenómenos económicos.
- b).- Fenómenos genésico-familiares.
- c).- Fenómenos estéticos.
- d).- Fenómenos morales.
- e).- Fenómenos religiosos.
- f).- Fenómenos científicos.
- g).- Fenómenos jurídico-políticos.

Aceptando como válida la clasificación citada, encontramos - que en las distintas épocas todos estos fenómenos han sido des - tinatarios de la acción del Estado, porque si la política no es - todo, está en todo. No obstante, en la práctica cotidiana de la - política estas actividades del Estado pueden reducirse a menos - rubros de los enumerados.

Respecto de los fenómenos genésico-familiares que son los que se desarrollan en esa célula de procreación que es la familia, - una política con ese objetivo natural no se queda ahí sino que - va más allá. "El pueblo -dice Heller- en este su aspecto natural es la población como tal, puede ser captado por conceptos matemá - ticos y de las ciencias naturales, por ejemplo, la Estadística y - la Medicina y constituye el objeto de la Política Demográfica" - (3).

Por lo que hace a los fenómenos estéticos, morales, religio -

(3).- Heller, Hermann, Op. Cit. Pág. 175.

sos y científicos que se verifican en la sociedad, es fácil ver que estas cuatro actividades constituyen la cultura de la sociedad en su sentido más amplio y como dice con razón Heller "Ningún Estado puede renunciar a la utilización de los poderes espirituales para sus fines"(4) y es que sin una base cultural sólida, sin un conjunto de ideas matrices respecto a las formas de vida y de relación, la sociedad no existe, ni puede existir el derecho. La cultura común es lo que da a la sociedad su *spirit de corps* y lo que hace posible que sus miembros vivan y trabajen juntos con un mínimo de confusión y de interferencia mutua, además, la sociedad da a la cultura una expresión pública en su conducta y la transmite de generación en generación.

Por último, por lo que hace a los fenómenos jurídico-políticos, es fácil ver como existe en la práctica política una diversidad total entre las actividades estrictamente jurídicas y las políticas. Lo jurídico está previsto, lo político es imprevisto, lo jurídico se verifica a base de reglas generales, lo político se hace por medio de soluciones concretas frente a casos concretos. Por eso puede hablarse de dos distintos tipos de actividades, de lo jurídico por un lado y de lo político por otro.

Nuevamente al clasificar los fenómenos sociales, haremos una descripción más prolija y los agruparemos en:

a).- Fenómenos económicos.

(4).- Heller, Hermann, Op. Cit. Pág. 225.

- b).- Fenómenos familiares.
- c).- Fenómenos jurídicos.
- d).- Fenómenos jurídico-políticos.
- e).- Fenómenos morales.
- f).- Fenómenos religiosos.
- g).- Fenómenos artísticos.
- h).- Fenómenos científicos.

En esta clasificación se separan los fines estrictamente jurídicos de los jurídicos-políticos y encontramos, otra vez, cinco postulados básicos de ordenación.

Fines Económicos rigiendo el conjunto de fenómenos de este tipo.

Fines Demográficos, que engloban los fenómenos familiares, pero que no se reducen a la familia, sino a la totalidad de la sociedad partiendo desde un punto de vista genético, hasta un punto de vista de equilibrio demográfico.

Fines Jurídicos, rigiendo el conjunto de actividades, o realizando el conjunto de metas del derecho, es decir, los fenómenos sociales-jurídicos.

Fines Políticos, rigiendo los fenómenos sociales, jurídico-políticos o políticos en sentido estricto, y por último.

Fines Culturales, por medio de actividades que tienden a crear o a resguardar un conjunto de valores o de premisas de cultura englobando así los fenómenos morales, religiosos, artísticos y científicos.

De acuerdo con esas premisas y valiéndonos de un poco de inducción histórica, podemos concluir que los fines del Estado, las funciones de la autoridad política en el cumplimiento de la misión que lo justifica, son:

- 1.- Fines Jurídicos.
- 2.- Fines Económicos.
- 3.- Fines Demográficos.
- 4.- Fines Culturales
- 5.- Fines Políticos.

Estos fines se pueden considerar cardinales, porque todos los demás de ellos o hacia ellos concurren y porque esos cinco son ya irreductibles en otros, y no pueden englobarse más que en criterios notacionales como "bien común", "hacer y mantener la ley", etcétera, que ya no nos dan una pauta para la acción.

A esas cinco finalidades pueden reducirse todas las actividades del Estado, todas sus leyes, el trabajo de todas sus secretarías y de todos los departamentos administrativos, y eso podría ser una prueba de que esos rubros son ya irreductibles. Así, una política agraria realizando distribuciones de tierra, es parte de los fines jurídicos; una política de reforestación, es parte de una política agrícola y por tanto de los fines económicos; una política de sanidad es parte de una política demográfica y por ende de fines demográficos; una reforma electoral, busca la perfección funcional del Estado y por tanto es un fin político, etcétera.

Por otra parte, es muy difícil reducir estos fines a menos y tratar de dar al Estado una sola de estas directrices, subsumiendo las otras en ellas; por la dificultad, por la falta de limpieza lógica en la introducción de un fin en otro.

Se podría decir, en efecto, que los fines económicos y culturales caben en los fines demográficos, analizada la población desde el punto de vista cualitativo. Pero esto significaría que solo hay un fin, el demográfico, porque la elevación cualitativa de la población implica una mayor cultura, una mejor economía, una mayor seguridad jurídica, un régimen de mayor justicia, etcétera.

Incluso para Rousseau la demografía cuantitativa aparece casi en un primer plano cuando en su Contrato Social escribe: "¿Cuál es el fin de la asociación política? Es la conservación y la prosperidad de sus miembros. Y ¿Cuál es el signo más seguro de que se conservan y prosperan? En su número y su población. No busqueis en otra parte este signo tan disputado. En condiciones iguales, el gobierno bajo el cual, sin medios extraños, sin naturalizaciones, sin colonias, los ciudadanos pueblan y se multiplican es infaliblemente el mejor; aquél bajo el cual el pueblo disminuye y perece es el peor. Calculistas: ha llegado vuestro momento, contad, medid, comparad" (5). Junto a él son legiones de pensadores que, antes y después, han visto en la vigilancia del monto de la población -política demográfica cuantitativa-, el -

(5).- Heller, Hermann, Op. Cit. Pág. 35.

centro de toda actividad estatal.

Se ha intentado también englobar toda la misión del Estado en las finalidades jurídicas e incluso identificar Derecho y Estado, pero esto, hipertrofiando la idea del Derecho, atrofia la idea - del Estado, al uno le otorga más y al otro menos de lo que en - realidad son.

Para muchos más, el Estado no tiene sino fines económicos. To da política es política económica, dicen, pero es que parten de la noción del "homo economicus", de criterios materialistas que dejan trunca la noción del hombre y por tanto del Estado.

Hay otros para los que el fin principal del Estado es la moderación de la cultura. Puede decirse que si los miembros del Estado tienen intereses comunes y una cultura común, con la unidad - de voluntad que estos dan, casi cualquier tipo de organización - gubernamental formal funciona con eficacia. Si los miembros carecen de este sentimiento de unidad, ninguna elaboración de los - moldes del gobierno formales o multiplicaciones de leyes hará un Estado eficiente, ni ciudadanos contentos. Probablemente el más importante de los problemas con que nos enfrentamos hoy día sea el de como puede crearse y mantenerse esa unidad en grandes po - blaciones y especialmente en poblaciones fluidas en donde los - contactos personales, íntimos, del individuo se han reducido al mínimo.

Ese mismo aspecto de preeminencia de la cultura, citemos no ya un teórico sino un práctico, Adolfo Hitler en su obra Mi Lucha -

escribió: "Así pues, la noción fundamental de que el Estado no es un fin sino un medio. Es, ciertamente, la condición previa para la formación de una cultura humana superior". Aún cuando en Hitler su concepción de cultura implica las ideas etnocentristas de sangre y raza, es solo un ejemplo de que los fines culturales pueden considerarse como principales y excluyentes.

Los fines políticos, aquellos en que el Estado se toma a sí mismo como el destinatario de su actividad, por considerarse un supuesto indispensable para todas las demás actividades sociales, han sido considerados como únicos también, haciendo caso omiso de todos los demás. Hegel en la filosofía ... "El Estado y no el hombre es la representación de Dios y otros muchos en la práctica ... Nada fuera del Estado, nada contra el Estado, todo dentro del Estado"( 6 ) han considerado a la organización estatal como una entelequia, como un fin en sí mismo. Esta categoría de actividades, con toda su importancia, no son únicas porque invierten el sentido de las cosas, el Estado está hecho para servir al hombre y el hombre sirve al Estado solo en tanto que sea en beneficio del hombre mismo.

Por tanto, si ampliar la lista de los fines que debe realizar su autoridad es multiplicar conceptos innecesariamente, ya que todas las actividades políticas pueden ser reducidas a cualquiera de ellas, y si, por otra parte, reducir esa enumeración a me-

( 6 ).- Preciado Hernández, Rafael, Op. Cit. Pág. 104.

nos finalidades es descuidar algún sector de fenómenos sociales, puede decirse que los fines que el Estado debe realizar, se agrupan en esos cinco sectores de acción a saber:

I.- Los fines jurídicos, estableciendo las bases de amalgama social mediante el derecho.

II.- Los fines económicos procurando dar a cada hombre una base material de subsistencia.

III.- Los fines demográficos, vigilando el perfeccionamiento físico del hombre, el desarrollo de la familia, la distribución de la población y el óptimum demográfico.

IV.- Los fines culturales, creando y conservando el conjunto de actitudes mentales y espirituales frente a la realidad, bases de toda aspiración y deseos comunes.

V.- Los fines políticos que buscan el perfeccionamiento, y la supervivencia del Estado; por ser éste la base necesaria para el cumplimiento de todos los demás fines.

En todas las épocas los Estados han adoptado fines de esta índole, lo que ha faltado y sigue faltando, es una idea general y armónica de todos ellos y de sus ramificaciones a medida que directrices generales se convierten en aplicación al caso concreto.

Y si en todas las épocas encontramos, tácita o expresamente, actividades encaminadas en cualquiera de estas cinco direcciones, ellas son aún teoría política, aún no estamos en la acción política que es variable y distinta en cada Estado y en cada momento.

Ahora bien, puestos en el dintel de esos cinco caminos de acción, es posible acercarnos aún más a la práctica y a la acción-política; es posible ir desarrollando cada uno de estos fines generales, tratar de encontrarles una aplicación práctica y cotidiana; lograr que la teoría nos de una conducta general y coordinada, tratar de encontrar, hasta donde sea posible, el "para qué" de cada acción del Estado.

Se dice que Cuvier podía reconstruir un animal prehistórico con solo tener unos de sus huesos. Quizá algún día una visión coordinada de la política nos permita estructurar en un todo orgánico la significación de todos los actos del Estado, desde una declaración de guerra hasta un oficio trivial; desde un tratado internacional hasta una ley de índole familiar.

Quizá cuando eso ocurra la eficiencia del Estado será tal, que muchas medidas hoy urgentes serán ineficaces; quizá entonces el acontecer político cotidiano se podrá desarrollar como una ecuación algebraica en la que "X" la eterna incógnita, la vida cada vez mejor del hombre, sea despejada con mayor facilidad.

Es que la visión parcial de un problema o de una política, siendo una verdad a medias, es una falsedad a medias y de ahí el panorama monstruoso y desorganizado que presenta el Estado moderno.

En los capítulos siguientes, al desarrollar cada una de las finalidades, se tratará de encontrar ese enlace que nos permita referir todas las actividades políticas, sin solución de conti-

nidad, a un centro común de directrices. Mientras la política carezca de esa visión general es politiquería; mientras la teoría del Estado no nos proporcione una conducta a seguir, su estudio carece de importancia. Veamos pues, si de acuerdo con esas cinco ramas de acción pueden obtenerse respuestas de valor práctico.

### CAPITULO III

#### " LOS FINES JURIDICOS "

### LOS FINES JURIDICOS

Decir que el Estado tiene propósitos jurídicos que cumplir -  
trae un problema básico.

Los filósofos del Derecho, los investigadores y los estadis -  
tas están casi de acuerdo en que el Estado tiene fines que no -  
son estrictamente jurídicos, porque afirmar lo contrario sería -  
decir que la seguridad, la justicia y el bien común, que son los  
fines del derecho, son los únicos fines del Estado, pero los fi -  
nes del Estado no son los fines del Derecho, ni los fines del de -  
recho son, estrictamente hablando, los de la soberanía política.

Por la amplitud del término bien común, como "conjunto organi -  
zado de las condiciones sociales que permiten la realización del  
destino material y espiritual del Hombre"(1), éste más que un fin  
específico del derecho es el fin mancomunado a que tiende toda -  
la acción política y no sólo el derecho.

Aún cuando todos los actos del Estado tienen forma de ley. Ya  
sean acuerdos, decretos, circulares, reglamentos o Constitución,  
todos ellos se dan en forma imperativa y coercible; muchos de -  
ellos tienen finalidades mediatas distintas de la seguridad o de  
la justicia.

Este hecho innegable ya ha sido descrito por Worm al decir -  
"El derecho no es un orden de fenómenos particulares tales como -  
los fenómenos económicos, domésticos, morales, religiosos, cien -

(1).- Preciado Hernández, Rafael, Op. Cit. Pág. 202 .

tficos, etcétera. Es la manera como todos estos fenómenos deben realizarse para permanecer dentro de los límites de la "corrección legal"(2).

El problema parece plantearse, porque de acuerdo con lo anterior el derecho se convierte en forma de todos los posibles contenidos o en criado que sirve para hacerlo todo y caer así en el formalismo jurídico, tratando de combatir el formalismo estatal.

Pero el problema sólo parece plantearse.

La entidad política estatal tiene que realizar numerosos fines encontrando la armonía entre todos ellos. No debe sacrificar, en lo posible, un fin por realizar otro. En esto consiste la prudencia del Estado. Ejemplo:

Al realizarse una política de inmigración (fin demográfico) - debe preferirse aquella raza que tengan mayor afinidad con la propia (fin político) y aquellas ocupaciones más necesarias en un momento dado (fin económico).

Por tanto, al verificarse cualquier tipo de política, con un propósito determinado, deben tenerse en cuenta todos los demás. Si estos fines se hacen efectivos mediante el derecho, mediante el orden jurídico, basta con ello para que deba realizarse en forma mediata la seguridad y la justicia (fines jurídicos) y en forma inmediata el fin perseguido.

Posiblemente respecto de los demás objetivos de la autoridad

(2).- Preciado Hernández, Rafael, Op. Cit. Pág. 142.

sea difícil establecer una escala de jerarquización, no así en cuanto a los jurídicos, por el hecho de que no existiendo la justicia, no existiendo la seguridad jurídica, no existen verdaderamente personas sujetos de derechos, existen entidades económicas o unidades demográficas, pero no ciudadanos.

Al hablar de la entidad estatal como realizadora de fines jurídicos, no se está subordinando al derecho bajo el poder. El Estado no debe obrar "supra just et contra jus" aunque en ocasiones lo haga. Al contrario, el Estado para cumplir su función de tal, debe realizar los postulados del derecho. Si en las épocas remotas los depositarios del derecho son los patriarcas o los sacerdotes, al aparecer la autoridad civil, ésta se hace ejecutora del derecho tan profundamente, que solo es autoridad en tanto que se funda en derecho y el derecho solo lo es, en tanto que emana de la autoridad.

El derecho, considerado como una ordenación de razón, en vista del bien común, establecido y promulgado por aquel que tiene el cargo de la autoridad. El derecho, es una regla de la vida so cial establecida por la autoridad competente en vista de la uti lidad general.

Si todo derecho emana del Estado, eso significa que entre los fines de éste, se encuentra el hacer y mantener la ley, que no será el único objetivo de la autoridad.

Pero si el Estado la sostiene y la hace coercible, no puede darle cualquier contenido, debe darle el contenido necesario pa-

ra realizar cualquiera de sus funciones y mediante ellas realizar, en el texto de la ley los fines específicos del derecho.

La teoría de los fines del Derecho está ampliamente elaborada. Se considera a la Seguridad, a la Justicia y al Bien Común, los objetivos de todo orden jurídico.

El desarrollo de los temas de la Seguridad Jurídica y de la Justicia están más allá de lo que permite un trabajo como éste. La aplicación de ambas cosas a la vida política es lo único que nos interesa, es decir, cómo se traduce en finalidad política la realización de la seguridad o de la justicia. Analicemos pues las finalidades del derecho convertidas en finalidades del Estado.

#### 1.- SEGURIDAD JURIDICA

La seguridad jurídica es "la garantía dada al individuo de que su persona, sus bienes y sus derechos no serán objeto de ataques violentos y que, si éstos llegan a producirse, le serán asegurados por la sociedad, protección y reparación"(3). Esta noción implica a su vez, las de orden, justicia y libertad política.

La Seguridad Jurídica, convertida en fin político tiene una enorme importancia histórica. Ese fruto de milenios de experiencia y de una lucha secular entre el derecho y el poder.

Solo puede haber seguridad jurídica cuando la ley está encima

(3).- Preciado Hernández, Rafael. Op. Cit. Pág. 225.

del gobernante, cuando el derecho es superior al Rey. La historia de la libertad política no es sino la historia de la seguridad jurídica, convertida en objetivo de los pueblos.

Esa historia de la primacía del derecho sobre el gobernante, arranca desde Roma. Un pueblo de juristas tenía que dar al derecho importancia capital. Así, aún cuando Ulpiano dice: "Quod principi placuit, legis habet vigorem" ello era así porque el pueblo romano le había concedido esa autoridad por medio de la Ley Regia.

Con el advenimiento del cristianismo, la autoridad es concebida como emanación de Dios, pero siempre y que esa autoridad sea justa. La sedición es un pecado mortal, pero desobedecer un mandato injusto, no es sedición.

El pensamiento político de la edad media es fructífero en actitudes ante ese debate, Derecho o Poder, y salvo doctrinas consideradas, entonces y ahora, como aberraciones políticas, la mayoría de los pensadores defiende la preeminencia del derecho.

A partir del renacimiento la corriente se intensifica por la aparición de defensores del absolutismo.

En la historia política, para muchos pensadores la finalidad del Estado no es sino garantizar los derechos del pueblo, en tanto que para otros es asegurar un gobierno fuerte y absoluto.

Hoy día es una tesis generalmente aceptada en el mundo occidental que el derecho está por encima del gobernante. Reconocer esa prioridad es el primer deber del Estado en su realización de

los fines jurídicos de la autoridad.

La seguridad jurídica significa en el medio político la superioridad del derecho sobre el poder. No puede haber seguridad si el gobierno es absoluto y para que un Estado cumpla con sus fines jurídicos, debe reconocer ante todo, que la autoridad misma es un sujeto de derecho y después, debe reconocer al individuo - los derechos inalienables a la persona humana.

¿Qué derechos deben ser garantizados por la seguridad? Aún en el supuesto de que la autoridad sea sujeto de deberes, ¿cuáles son los derechos que deben garantizarse al individuo?

El pensamiento en torno a esto siempre fue abstracto, no se concretaba en un conjunto de libertades, sino que permanecía en el terreno de la pura teoría.

En el vocabulario constitucional actual, las facultades del Rey, o sea el Estado, serían explícitas y las del pueblo implícitas. Lo que no está prohibido al hombre le está permitido.

La idea se hace acción muy pronto. El absolutismo acaba en la guillotina, y de aquella Revolución Francesa de 1787, adquirieron renombre universal los Derechos del Hombre y del Ciudadano - en la Declaración del 20 de abril de ese mismo año.

Esa declaración y la influencia americana, transformaron el mundo político, los pueblos se levantaron en defensa de esos derechos; las colonias españolas de América al declararse independientes, incluyeron esos derechos en sus constituciones.

La Declaración Francesa habla por primera vez en forma de practi

ca política de los derechos del hombre por una parte y del ciudadano por otra. Es decir, de los derechos de la persona humana y de los de la persona cívica; porque al fin y al cabo todo derecho civil procede de un derecho natural o en otros términos, es un derecho natural convertido en civil.

El hombre, como destinatario del orden normativo, es sujeto de derechos conforme a la ley natural y conforme a la ley positiva. La persona cívica es la misma persona humana en tanto que es sujeto del orden jurídico de la sociedad política en que vive.

De lo anterior se conciben dos esferas de derechos, los de la persona humana y los de la persona cívica, o bien, los del hombre y los del ciudadano.

Conforme a este pensamiento los derechos del hombre como persona humana son los siguientes:

- 1.- Derecho a la existencia.
- 2.- Derecho a la libertad personal, derecho de dirigir su propia vida como dueño de sí mismo y responsable de sus actos ante Dios y ante la Ley del Estado.
- 3.- Derecho de perseguir la perfección humana, racional y moral.
- 4.- Derecho de la sociedad familiar, respecto a su constitución.
- 5.- Derecho a la integridad corporal.
- 6.- Derecho a la propiedad.

Estos derechos los encontramos plasmados en muchas legislaciones, bien sea en forma expresa o en forma tácita. Son la esfera de atribuciones necesarias para que la persona sea tal y no un -

simple ente individual.

Por su parte, los derechos de la persona cívica, del ciudadano, de acuerdo con el mismo criterio, son los siguientes:

- 1.- Derecho de participar activamente en la vida política. Sufra gio igual para todos.
- 2.- Derecho del pueblo a establecer la constitución del Estado y a decidir su forma de gobierno.
- 3.- Derecho de asociación, limitado por las necesidades del bien común, jurídicamente reconocidas.
- 4.- Derecho de la libre investigación y discusión (libertad de - expresión).
- 5.- Igualdad política y derecho igual a la seguridad y a la li - bertad.
- 6.- Derecho igual de cada uno sobre las garantías de un poder ju dicial independiente.
- 7.- Igual admisibilidad en los empleos públicos y libre acceso a todas las profesiones.

Tales son las atribuciones que debe tener la persona humana - para convivir en una sociedad civil, son los derechos naturales\_ que el hombre deposita en el fondo común de la sociedad política renunciando a ellos para poder ejercerlos.

Los derechos cívicos y humanos mencionados anteriormente consideran al individuo como igual y constante. En la igualdad existe n los derechos de la seguridad jurídica, en la desigualdad debe existir proporción y ajustamiento, es decir, justicia. Este -

punto se tocará más adelante.

"Estos derechos, como los que posteriormente adoptaron las Naciones Unidas, consignan las facultades del hombre como correlativas a las obligaciones del Estado. El derecho de un hombre es la prohibición de un poder.

Aquellos derechos se fundan en:

- 1.- La obligación de todo Estado de reconocer al hombre el derecho igual a la vida y a la propiedad y de conceder a todos la protección igual de este derecho sin distinción de ninguna clase.
- 2.- La obligación de todo Estado de reconocer el libre ejercicio de religión o creencia.
- 3.- El deber de todo Estado de reconocer, a todos, el derecho de usar y enseñar el lenguaje que deseen.
- 4.- Ningún motivo fundado en diferencia de raza, sexo, lengua o religión, autoriza al Estado a rehusar a ninguno de sus nacionales, los derechos públicos o privados, la admisión en los establecimientos educativos y el ejercicio de profesiones.
- 5.- La igualdad prevista no debe ser nominal, sino efectiva. Excluye toda discriminación directa o indirecta.
- 6.- Ningún Estado puede retirar su nacionalidad a aquellos que por cuestión de raza, lengua o religión, no se les pueda privar de las garantías enunciadas en los puntos anteriores.

No cabe duda que incluso la declaración de los derechos del hombre está sujeta a las crisis políticas. Aún cuando sean universales y permanentes, el hombre da más importancia a aquellos

que parecen más amenazados. Compárese la declaración francesa - con la americana y se encontrará la diferencia. Compárese por - último, con el intento de la declaración política universal hecha por las Naciones Unidas.

Los derechos por los que pugnan las Naciones Unidas son la - concepción de los derechos humanos, "hic et nunc", en este mundo y en este siglo. Basta dar una hojeada sobre ellos para comprender la evolución del pensamiento desde la Revolución Francesa - hasta nuestros días.

Estos derechos son el acuerdo mundial sobre lo que corresponde al hombre, son los derechos que debe garantizar la seguridad jurídica" (4).

Del hecho que a veces no se cumplan en su integridad los fines jurídicos, por una serie de razones históricas o políticas, - no debemos concluir que dejan de ser válidos, porque nos encontramos en el campo del deber ser, en esa región de la realidad - en que la validez no depende de la eficacia.

Por tanto, la seguridad jurídica, como objetivo político de una entidad soberana, implica, en primer término, el reconocimiento de la preeminencia del derecho sobre el poder, y en segundo término, el aseguramiento y la promoción de un conjunto de derechos que garanticen la persona humana en su integridad. Hoy - por hoy, esos derechos son los que las Naciones Unidas han declara

(4).- Unión Internacional de Estudios Sociales. Declaración Sobre la Misión del Estado, Malinas, 1947.

rado universales.

En últimas fechas, la Seguridad Jurídica se ha tratado de llevar a la protección internacional; el intento de establecer una "Corte Interamericana para proteger los Derechos del Hombre" realizado en la IX Conferencia Interamericana de Bogotá es el deseo de que, la seguridad jurídica, no pueda ser desconocida por el arbitrio de los Estados ya que, "Tratándose de derechos internacionalmente reconocidos, la protección jurídica para ser eficaz, debe emanar de un órgano internacional"(5).

Apuntemos desde ahora un problema que cae en el terreno de los fines políticos (stricto sensu) consistente en lo que el Estado debe hacer frente a sus fines jurídicos.

A veces, por razones de Estado, se desconocen derechos a los individuos. Con motivo de una guerra se suspenden las garantías, en otras ocasiones se coartan determinados derechos públicos.

¿Cuál es el deber del Estado? hacer desaparecer las circunstancias anormales para que puedan desenvolverse todos los derechos, inherentes a la persona. En esto consiste la prudencia del Estado, en la armonía de sus funciones, tratando de realizarlas todas en la forma más completa.

## 2.- JUSTICIA.

Otro de los fines del Derecho es la Justicia y por ello, el -

(5).- México en la IX Conferencia Americana, Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1948. Pág. 519.

Estado, para cumplir con sus fines jurídicos debe ser un promotor de la justicia.

Una república bien entendida es una soberanía de la Justicia en contraste con una soberanía de la voluntad.

Los organismos políticos siempre han considerado como uno de sus fines la realización de la justicia. Los griegos como se recordará, consideraban que ésta era la principal función del Estado.

Extendernos sobre la noción y esencia de la justicia está más allá de los objetivos de este trabajo. Para los fines de política aplicada sólo es necesario hacer un breve análisis de lo que puede entenderse por ella.

La justicia cumple con una función estructurante, ordena la vida de relación de los hombres, los agrupa en la humanidad, en los Estados y en agrupaciones intermedias, haciendo que a través de esas comunidades, cada hombre cumpla con sus fines temporales y trascendentes.

Desde antiguo, para Aristóteles la justicia era la proporcionalidad de todos los actos, el justo medio entre el extremo por exceso y el extremo por defecto y aplicado a la vida del Estado la justicia es la virtud suprema.

Sea cual fuere el concepto de justicia, ésta consiste en dar a cada hombre una porción de un bien común, darle aquello que necesite para su desenvolvimiento material y espiritual, es decir, lo suyo.

El bien común, como total organizado de las cosas materiales y espirituales que permiten el cumplimiento integral de la vida del hombre, no es bien común, si solo una parte de la comunidad goza de sus atributos(6). Este debe ser distribuido entre el mayor número, dando a cada hombre lo necesario para la supervivencia y perfección y dicha distribución corresponde a la justicia.

Se conocen tres especies, tres esferas de aplicación de la justicia, la Justicia General, que armoniza las relaciones entre la sociedad y los individuos, del todo a las partes; la Justicia Distributiva, que regula las relaciones entre los individuos y la sociedad, las partes frente al todo y la Justicia Conmutativa que nos da el criterio para las relaciones entre los individuos, las partes entre sí.

Justicia General entonces, es el criterio que distribuye las facultades de la sociedad frente al ciudadano y los deberes del ciudadano frente a la sociedad. Justicia distributiva es el criterio que asigna los deberes de la sociedad frente a los hombres y los derechos de cada individuo frente a la sociedad. Justicia Conmutativa es la que nos da los criterios de proporcionalidad entre los ciudadanos.

Las transgresiones son siempre castigadas por los beneficiarios de cada tipo de justicia. Así, un delito contra la Justicia General, cuando el hombre busca la evasión de sus deberes, lo castiga (6).- "Quien favorece a una parte de los ciudadanos y perjudica a la otra...acarrea a la comunidad el peor de los daños: división y discordia", Cicerón. De Officiis.

ga el Estado por vía de autoridad; un delito de Justicia Distributiva realizado o consentido por el Estado, lo castigan los ciudadanos cuando se levantan en rebelión contra la autoridad, y un delito contra la Justicia Conmutativa lo exigen las partes frente a las partes, mediante el arbitrio regulador del Estado.

Frente a cada una de estas especies de la Justicia, el Estado adopta una serie de medidas políticas. Cada una de estas esferas representa para el Estado un conjunto de imperativos de carácter activo que realiza mediante medidas distintas.

Por eso, para ver en que forma se convierte la justicia, fin jurídico del Estado, en una práctica política, necesitamos ver su actitud frente a la justicia general, a la justicia distributiva y la justicia conmutativa.

#### A.- JUSTICIA GENERAL.

Para que la sociedad pueda sobrevivir y desenvolverse es necesario que cada hombre trabaje para ello. Una nación sólo se mantiene mediante la aportación del trabajo individual. La grandeza de los Estados -no en superficie sino en Espíritu- depende de la mayor o menor contribución material y espiritual del ciudadano a la obra común.

Esas aportaciones, esos trabajos, esas cargas del individuo, se miden en su distribución, por la justicia y, en su límite, por la razón de Estado.

El Hombre tiene cargas de índole muy diversa. El Tributo de Sangre, los cargos públicos no remunerados, las cargas económi -

cas y fiscales, etcétera. La justicia general nos dá la pauta para asignar al hombre igualdad de cargas o proporcionalidad en los servicios.

Por tanto, en función de la justicia general, el Estado debe pugnar por la máxima proporcionalidad en las cargas sobre el ciudadano. Cuando se distribuyen las atribuciones en forma injusta se está violando el criterio de la justicia general o legal.

El Presupuesto de Ingresos de un Estado, como carga fiscal sobre el ciudadano contribuyente, debe ser proporcional en el sacrificio impuesto, no en el porcentaje de recaudación, por eso un impuesto progresivo, de mayor tasa de recaudación a mayor ingreso, es un impuesto justo, porque el sacrificio que representa para un causante de bajos ingresos, una tasa moderada, no es el mismo que representa para un causante de altos ingresos si se aplica la misma tasa.

Es que la justicia, hay que repetirlo, es ajuste y proporción. Igualdad a los iguales y proporcionalidad a los desiguales.

Frente al tributo de sangre, contribución con la vida a la supervivencia de la comunidad, la justicia general exige que la demanda del Estado sea idéntica. La vida tiene el mismo valor para ricos y pobres, ignorantes y cultos, si bien se debe buscar el aprovechamiento de ese tributo en la forma más eficaz, de acuerdo con el mejor servicio que un hombre pueda dar a la comunidad.

La justicia general convertida en finalidad jurídica del Estado significa desconocimiento de toda distinción frente al cumpli

miento de los deberes del ciudadano.

B.- JUSTICIA DISTRIBUTIVA.

Decíamos que el bien común, entendido como el acervo total - de los bienes materiales y espirituales, debe ser distribuido - asignando cada hombre una porción mínima indispensable para su perfección.

Las cosas espirituales que integran el bien común, la cultura, la ciencia, la religión, el lenguaje, la educación, etcétera, - son bienes espirituales que no son susceptibles de apropiación - ni de detentación por grupos como lo puede ser la propiedad. Es cierto que en algunos Estados y épocas la cultura quedó confinada en estamentos o determinadas clases, pero su distribución amplia, al contrario de los bienes materiales, no se verifica cumpliendo los dictados de la justicia, armonizando un total disponible de patrimonio espiritual entre un número mayor de hombres, porque - la cultura mientras más se difunde más se tiene, lo que no ocurre con los bienes materiales.

La difusión de la cultura no es justicia distributiva, es cumplimiento de los fines culturales del Estado.

En cambio, el patrimonio material del bien común sí es un objeto de la justicia por vía de distribución. Es a este conjunto material de bienes al que se han referido los pensadores cuando preguntan si la economía es justa o cuando claman contra la injusta explotación del hombre por el hombre.

Son los bienes económicos, los fines productores de riqueza -

material, los que el Estado tiene como objeto al aplicar la justicia distributiva. Estos bienes, hablando en términos generales son: la tierra, los instrumentos de producción y los bienes producidos. Frente a cada uno de ellos la actitud del poder es la siguiente:

1.- La Tierra.

La tierra es el patrimonio fundamental del Estado, porque el límite de la soberanía es el límite de su territorio.

Cada Estado ha adoptado diversas actitudes frente a su dominio territorial.

La raíz histórica de ambos términos, dominio y territorio, nos da una idea de esta dominación. Se le llamaba "Domanium" en la Edad Media a todo el patrimonio agrícola y forestal del Estado y de los príncipes y la palabra territorio, deriva no de tierra, sino de territorio -aterrar- espantar como límite de una autoridad soberana en el espacio terrestre.

La potestad territorial y la potestad personal forman las dos irradiaciones de la potestad del imperio. Ese poder del Estado frente a su territorio, desde el punto de vista del Derecho Internacional es un "jus escludendi alios", es decir, derecho de excluir a los demás, un derecho absoluto de uso, de disfrute y abuso.

Por esa razón, el Estado tiene frente a su territorio los derechos y las modalidades que su orden interno le marca, variando

éste en cada Estado y en cada época. A veces se hace una sola - clasificación de la tierra, según el depositario del dominio, di - vidiéndola en "propiedad privada" y "propiedad estatal", otras - veces se la clasifica conforme a su uso, en "bienes domaniales", los del "domanium del Estado", y "bienes patrimoniales disponi - bles", que solo pueden explotarse mediante contrato frente al Es - tado.

Por discutible que pueda ser en la historia el hecho de que - el dominio corresponda originariamente al Estado, este derecho es indiscutible a la luz de la teoría de una soberanía estatal.- El Derecho del Estado sobre su territorio no debe tener más li - mitaciones que las que marcan la justicia retributiva o conmuta - tiva, es decir compensar a aquel a quien desposea, pero el dere - cho de expropiación no es discutible sea cual fuere el derecho interno de cada Estado en todos ellos el Estado puede disponer de su territorio de acuerdo con los fines para los cuales le puede - servir como medio.

Ahora bien, sea cual fuere también el régimen jurídico del Es - tado frente al suelo y al subsuelo, uno de sus imperativos jurf - dicos es promover una distribución equitativa de ese patrimonio - comunal.

Aún cuando el patrimonio del Estado se extiende al subsuelo, - dado que para aprovechar éste se requiere, por regla general, de costosas instalaciones, de inversiones y maquinaria, y como, por otra parte los yacimientos no son susceptibles de una distribu -

ción parcelaria, los Estados los transmiten a quienes puedan explotarlo en beneficio colectivo.

La justicia distributiva aplicada a este patrimonio, es de la misma índole de los medios de producción y lo que se diga de ellos, se aplica a la explotación industrial del subsuelo.

La historia de la justicia distributiva aplicada al suelo es la historia de las revoluciones agrarias. Desde la revuelta de los gracos, los pueblos se han enfrentado a la autoridad exigiéndole una distribución justa de la tierra.

El Estado debe mantener ese patrimonio distribuido, evitar la concentración y el acaparamiento de la tierra en pocas manos, mediante las leyes que considere necesarias ya sea sobre herencias, sobre impuestos, sobre desamortización, sobre tierras baldías, etcétera. Su misión es mantener la equitativa distribución del mayor bien (total de la tierra disponible) entre el mayor número (total de agricultores) y cuando no realiza esto, son los pueblos los que reclaman la distribución. Las revoluciones agrarias de todos los tiempos han sido exigencias de los ciudadanos frente a un delito contra la justicia distributiva consentido por la autoridad soberana.

En cada Estado cuando se realiza la distribución de la tierra, cuando se verifica una política agraria, se imponen las modalidades particulares que la situación exige o permite. La característica general es que el Estado moderno, olvidado de sus funciones, una vez que desposee a un particular latifundista, no redistribu

ye la propiedad sino el dominio, colectiviza la tierra, dando a los nuevos poseedores una propiedad precaria, más por razones de carácter político buscando control y dominación que por razones jurídicas.

La razón es que los Gobiernos que realizan una revolución agraria, son los emanados de una rebelión y su inestabilidad encuentra una forma de afianzamiento mediante la tenencia del dominio de la Tierra pasando al agricultor solo el dominio útil.

El Estado es depositario de un derecho gigantesco de dominio. Renunciar a éste por adquirir la propiedad privada es un símbolo de debilidad y el desconocimiento de su verdadera misión.

A medida que aumenta la población agrícola de un Estado que reclama la distribución del patrimonio Estatal que es la tierra, existe el peligro de caer en el parvifundio. Esa es la razón por la cual el Estado al realizar una política agraria buscando la equitativa distribución del suelo, debe cuidar de no caer en un exceso de distribución, en el parvifundismo, porque entonces se está realizando una política antieconómica, se están olvidando las finalidades económicas.

La realización de unidades productivas de carácter colectivo, parece ser el medio adecuado, es decir, la copropiedad de un conjunto de hombres sobre un todo económico y no la colectivización a base de la propiedad estatal. Un exceso de distribución sin copropiedad causa mayores males que los que evita. El latifundio es exceso de concentración, es injusto, el minifundio es exceso

de distribución, es antieconómico. La habilidad del Estado es el justo medio, realizar al máximo todos sus fines y en este caso, - la mayor justicia distributiva y la mayor productividad económica.

La tierra urbana nunca ha sido objeto de justicia distributiva porque en ella lo que vale ya no es la tierra misma sino el capital incorporado a ella.

La justicia distributiva, aplicada a la tierra, consiste en buscar la más saludable y equitativa distribución del patrimonio terrestre, entre todos aquellos que quieren y pueden explotarlo en beneficio de la comunidad.

## 2.- Los instrumentos de Producción.

El capital productivo, también ha sido objetivo, destinatario de la política del Estado, en su función de promotor de justicia.

La primera cuestión que se plantea es saber si es justo distribuir y repartir esos instrumentos de producción, porque si bien el derecho del Estado sobre la tierra es un dominio absoluto, no lo es así sobre los medios de producción. La preeminencia se funda en que la tierra no la hace el hombre, solo la apropia y cuando mucho la beneficia, pero los medios de producción sí -- son creación del hombre, el hombre los ha creado, los ha multiplicado y los ha perfeccionado gracias al trabajo realizado den-

tro de la Ley del Estado. En esa posición, distribuir lo que un hombre ha logrado crear ¿es justo o es injusto?

Es injusto, dice un sector muy grande, porque los medios creados representan la energía del hombre, su trabajo, su capacidad de organización y su tenacidad y despojarlo de ellos es castigar su mérito en vez de estimularlo. "Es rapiña legal"(7).

Es justo, dice otro sector también muy grande, porque los capitales se han amasado a costa de la explotación del hombre por el hombre, porque son consecuencia del trabajo no pagado, porque toda propiedad es robo.

En esas dos actitudes está dividido el pensamiento social de nuestros días (actitudes ambas que no tienen nada que ver con la colectivización a base de la propiedad estatal). En efecto, los defensores de la iniciativa privada, que es en fin de cuentas lo que está en entredicho, suelen decir y con razón que para que exista justicia distributiva, lo que el Estado debe promover es el reparto de la riqueza creada, el poder de compra y que si esto se realiza, poco importa quien sea propietario de los bienes de producción. Por desgracia esto nos lleva a otro extremo más peligroso, si no importa quien sea el propietario de los instrumentos de producción, este puede ser un particular (pensamiento democrático) o puede ser el Estado (pensamiento totalitario).

(7).- Qué es o cómo es posible identificar la rapiña legal. Muy simple. Si la ley toma de una persona lo que le pertenece y lo da a otra persona a quien no le pertenece, si la ley beneficia a costa de otro haciendo algo que el ciudadano mismo no puede hacer sin cometer un delito, esa es la rapiña legal.

Antes de seguir adelante aclaremos que estatizar no es distribuir. En Economía el propietario debe ser el individuo, ya sea solo o unido a otros. El Estado propietario viola uno de los más sagrados derechos del individuo, la propiedad, pues por muchas que sean las limitaciones que se le pongan a ésta, ello es preferible a que desaparezca con un solo propietario en abstracto, la autoridad poderosa y omnisapiente. La estatización se realiza por móviles políticos o económicos, pero no por razones jurídicas. La justicia no es promotora de la estatización, es sólo un elemento secundario.

Los intentos de distribución de los bienes de producción nos llevan al problema capital de nuestro tiempo.

En el ambiente social de nuestros días existe el sentimiento unánime de que la organización actual tiene que cambiar, flota el presentimiento de un sistema de vida diverso al actual, y el pensamiento de sociólogos y estadistas, de líderes y filósofos, tiene como centro de atención, la relación entre capital y hombres.

Para encontrar una solución sin estridencias a este problema, necesitamos buscar el origen en el pasado, ver cómo hemos llegado a este sistema y cómo puede reestructurarse el mismo.

El capitalismo moderno es conjunción de múltiples factores, entre los cuales podemos citar fenómenos espirituales, demográficos y técnicos.

En el terreno espiritual vemos que la racha individualista -

que atraviesa los siglos, arrancando del Renacimiento, fortaleciéndose con la Reforma y afirmándose y consolidándose con la Revolución Francesa, nos llevó de la integración del hombre en la comunidad medieval a la total diferenciación, al más absoluto individualismo.

Desde Martín Lutero, un egocentrista de la religión, con Kant y Descartes, egocentristas de la filosofía, viene una corriente de instintos individualistas. Lo que antes era un límite moral - es ahora una cortapisa a la libertad, lo que en el medievo era - un freno al absolutismo de la propiedad se convierte en carga; y con el culto a una libertad y a una individualidad absoluta se origina el capitalismo.

Los gérmenes del nuevo régimen económico aparecieron por primera vez, cuando los errores racionalistas entran y arraigan en los entendimientos y con ellos pronto nació una ciencia económica distanciada de la verdadera ley moral y que por lo mismo dejaba libre el paso a las concupiscencias humanas.

Con esto creció mucho el número de los que ya no cuidaban sino de aumentar sus riquezas de cualquier manera, buscándose a sí mismos sobre todo y ante todo, sin que por nada les remordiese la conciencia, aún por los mayores delitos contra el prójimo.

Los primeros que entraron por este ancho camino que lleva a la perdición, fácilmente encontraron muchos imitadores de su iniquidad gracias al ejemplo de su aparente éxito o con la inmoderada pompa de sus riquezas o mofándose de la conciencia de los de-

más como si fueran víctimas de vanos escrúpulos o pisoteando a sus más timoratos competidores.

El capitalismo era pues el regreso del Plutón que la Edad Media había desterrado.

Quizá el maquinismo, la gran empresa y la producción en masa, se hubiesen desenvuelto en forma sana si la vigencia de las limitaciones de caridad y justicia no hubiesen sido destruidas, por el racionalismo, y por eso fue que se desarrollaron -"Salve Lucrum"- sobre la base equívoca de una propiedad privada absoluta.

Si es cierto, como se afirma, que Martín Lutero, quemó la Summa Teológica, el hecho resulta sintomático; no más consideraciones de justicia, ni odiosas obligaciones al propietario acerca del uso de los bienes, ni condenación del abuso, ni reprobación de la especulación; todo esto lo consumió el fuego y el espíritu humano quedaba liberado de anticuadas concepciones morales y libres sus instintos y sus pasiones. Y así, mientras la tradición cristiana que la Summa representaba, fijaba límites y obligaciones a la propiedad, el jus naturalismo la consideraba como un derecho absoluto y al volver al concepto del derecho romano, ni siquiera se atendía a que había en Roma muchas formas de propiedad, sino que había de consagrarse la más absoluta: la quirita ría.

Descendientes de aquel planteamiento fueron los pensadores políticos que, consideraban que el deber único del Estado era proteger la propiedad privada y los que, creían que la misión prin-

cial era defender la libertad y que por tanto debía abstenerse de cualquier acción.

Si bien es cierto que con el capitalismo el nivel medio de vida se elevó considerablemente, esto se debe a la técnica y no a la justicia, pero las hondas diferencias sociales, las injusticias del liberalismo, los pocos que mandaban y los muchos que obedecían, la supuesta libertad del siglo XIX, según la cual el obrero tenía libertad absoluta para discutir su contrato de trabajo, cuando en realidad falto de recursos no le quedaba otra alternativa que aceptar las condiciones impuestas por el patrón o morir de hambre; todo ello dió origen al descontento popular y en ese descontento, terreno fecundo para cualquier promesa, llegó Marx con su colectivismo ateo, pero luchando contra la injusticia, y las masas, con más hambre de pan que de Dios, se fueron tras el comunismo.

La lucha social se entabló entonces entre dos materialismos, materialismo marxista, ateo en su doctrina y el materialismo capitalista, ateo en su práctica. El comunismo, cuando se le separa como sistema económico, de su filosofía, no es la antítesis y la contradicción del cristianismo, como lo es el capitalismo. El comunismo llega a serlo cuando profesa y aplica el ateísmo, pero ello es una superestructura ideológica que empaña y mancha el origen y el contenido de su pensamiento y su función social. Esto no ha sido escrito en un libelo comunista sino por la Santa Sede: El capitalismo no tiene pensamiento, superestructura o

rafces ateas. Es ateo en su estructura misma. El oro es su Dios. El capitalismo es ateo, no en una filosofía que no tiene, sino - en la práctica que es toda su filosofía; deseo insanciable de ganancia, rapiña, avaricia, violencia y dominación.

Frente a esos dos materialismos, frente a esos dos hijos monstruosos del individualismo, de una falsa libertad absoluta, se ha vuelto a levantar como único camino, la voz que se habían negado a oír, la voz de la Iglesia con la Doctrina Social Cristiana.

Ni capitalismo, ni comunismo: la solución del problema de la justicia distributiva, no está en la Escuela Manchesteriana, ni en el Manifiesto Comunista, está en la Rerum Novarum, en la Quadragesimo Anno, en la Divini Redemptores, en la Sertum Laetitiae, en esas cuatro bulas, cuatro puntos cardinales de ordenación social.

Para realizar esa justicia, las riquezas deben distribuirse - entre las personas y clases, de suerte que no padezca el bien común de toda la sociedad. Esta ley de justicia social prohíbe que una clase excluya a la otra de los beneficios. Dese pues a cada cual la parte de los bienes que le corresponde y hágase que la - distribución de los bienes creados vuelva a conformarse con las normas del bien común o de la justicia social.

Esto no solo se refiere al salario, sino que por otra parte, - tampoco las rentas del patrimonio quedan en absoluto a merced - del libre arbitrio del hombre; es decir, las que no le son nece-

sarias para la sustentación decorosa y conveniente de la vida.

Esas son las trayectorias que nos marca la justicia sin odio. Si esa es la dirección, ¿cuál es el medio? muchos ensayos se han hecho, los unos encaminados a la distribución del producto en forma equitativa, los otros a la distribución de la misma organización productora. Podemos resumir estas últimas en los siguientes puntos:

- 1.- EL SALARIO PROPORCIONAL REAL.- O sea, el salario será una proporción constante con el volumen de los negocios realizados.
- 2.- SECCIONAMIENTO DE EMPRESAS.- Por medio de talleres autónomos en su contabilidad y organización.
- 3.- LA PARTICIPACION DE UTILIDADES EFECTIVA.- Haciendo participe al obrero de las que en cada ejercicio resulten.
- 4.- EL ACCIONARIADO OBRERO.- Es decir, la cesión de acciones, sea gratuita u onerosa, a los que participan en la producción.
- 5.- CONSTITUCION DE AHORRO O SOCIEDADES DE COLOCACION.- Una modalidad de la participación en la que el beneficio se ahorra y se invierte.
- 6.- LA ASOCIACION CAPITAL-TRABAJO O DEMOCRACIA INDUSTRIAL.- En la que obrero y patrón deciden todo lo relativo a la empresa.
- 7.- LA COOPERATIVA OBRERA DE PRODUCCION.- Con las modalidades de esta organización.

Todos ellos son ensayos, intentos, proyectos de una nueva organización; en la que la propiedad se distribuye entre los que la utilizan, es propiedad de muchos, copropiedad o cogestión, pe

ro en manos del pueblo, no del Estado.

Algunas son aún deficientes como el cooperativismo que ha fracasado constantemente, otros son aplicables a condiciones precisas, pero la trayectoria de la dinámica social va hacia allá: la justicia distributiva de los medios de producción puede realizarse.

Es claro que para ello debe existir un cambio total en la actitud mental absolutista de nuestros días, es claro también que habrá que educar al obrero para su responsabilidad futura y que se necesitará una reforma a fondo de los conceptos jurídicos, pero el malestar es tan hondo que si el Estado no conduce, sobre bases de justicia y caridad, esa distribución se expone y también el mundo occidental a caer en un estatismo ateo, en un colectivismo resentido, en donde no habrá sino un solo hombre, el burócrata mecanizado sin aspiraciones de ninguna clase.

Contemporizar con la crisis actual es un expediente fácil, seguir la política "después de mí, el diluvio" parece ser la actitud de los estadistas frente a esto. Un Estado alerta debe preparar, en el espíritu mismo del hombre, el advenimiento de la justicia distributiva y con ella, el de la verdadera paz social (8).

El advenimiento de un orden de justicia inspirada en el cristianismo, no implica ni religión oficial, ni dogma imperante, es (8).- Véase la Política Distributiva de los Fines Económicos (punto III, La Distribución del Ingreso Nacional).

simplemente el camino de llegar a la paz social fundada en la fraternidad y no en el odio.

Quizá se afirme que en estos momentos, un cambio de estructura en el sistema capitalista, sería motivo de desorden; lo cual nos dice que hay que iniciar ahora, en el derecho y en la cultura, los pasos hacia la realización de un sistema más humano.

### 3.- Los bienes de Consumo.

La justicia distributiva aplicada a los bienes consumibles, a la riqueza material creada, no ha sido objeto de tanta discusión como la de los bienes productores y se ha realizado desde muy antiguo en mil formas distintas. En nuestros días, esta esfera de la justicia distributiva presenta dos grandes aspectos:

1.- La distribución de los bienes entre aquellos que participaron en su producción.

2.- La distribución entre los que no han participado en ella.

Esta clasificación suena ilógica y sin embargo, ambos casos tienen sus campos de aplicación perfectamente claros y delimitados.

El primer caso da origen a los problemas obrero-patronales, al derecho del trabajo, a la teoría de la Plus-valía, etcétera, y el segundo caso da origen a los asilos, a las beneficencias, a los comedores públicos, a los seguros de cesantía, al empleo público por el Estado, etcétera; por esa razón cada uno de los casos mencionados, implica una serie de medidas del Estado que se verifican de acuerdo con las circunstancias de cada país. Vea

mos ambos casos:

1.- Desde el inicio de la Revolución Industrial, una gran parte del pensamiento económico, gira en torno a la injusta distribución del poder económico. El capital, para los materialistas - es producto del trabajo no remunerado y por tanto una distribución justa del valor de lo producido es una necesidad urgente - para acabar con las enormes injusticias sociales. Algunos pensadores, con más demagogia que seriedad, han llevado esta idea al extremo, plasmándola en la frase "Enough to buy back the product". Suficiente para comprar el producto.

La ciencia económica y el pensamiento social han evolucionado lo suficiente para considerar deseable la distribución equitativa del producto. En primer lugar, hay que dar al obrero una remuneración que sea suficiente para su propio sustento y de su familia. El problema es encontrar la forma, el "cómo", a fin de que la justicia distributiva no sea antieconómica.

La distribución del producto, ya sea mediante salarios o mediante participación de utilidades, debe por una parte tener en cuenta la máxima economicidad de la empresa y por otra, la necesidad del obrero. Los salarios de los trabajadores, como es justo, deben ser tales que sean suficientes para hacerle justicia, y para determinar la cuantía del salario deben tenerse, así mismo, presentes las condiciones de la empresa y del empresario; sería injusto pedir salarios desmedidos que la empresa no pudiera soportar, pero ante toda la situación, la comunidad debe estar pre

sente y por ello, la cuantía del salario debe adaptarse al bien-público económico.

El límite de la distribución obedece en cada caso a razones -particulares, una ley de participación o de bonificación debiera marcar las rutas del acuerdo más que los límites de la justicia distributiva, pero ante todo, debe reglamentar esa distribución.

En efecto, a la luz de los fines jurídicos que el Estado debe realizar, el arbitraje obligatorio en materia obrero-patronal es un imperativo jurídico.

La distribución equitativa de la tierra no puede quedar al arbitrio de la rapiña campesina, sino que es regulado por un criterio directriz garantizado por la autoridad. La justicia distributiva de la riqueza no queda tampoco al deseo de los hombres, sino que el Estado la regula por medio de leyes que hace respetar. Por tanto, la justicia distributiva del producto entre los que han participado en su producción, no debe quedar al arbitrio de un patrón injusto y omnipotente o de un sindicato poderoso, debe ser regulado y administrado por el Estado con una visión general de sus fines.

La práctica cotidiana es algo peor que un posible arbitraje obligatorio, porque el límite de la distribución no depende de razones económicas, ni de razones jurídicas, sino de la mayor cantidad de fuerza, de resistencia o de astucia entre patronos y obreros.

Se ha justificado el derecho de huelga como una autodefensa -

de los obreros contra la injusticia de los patronos. La autodefensa no tiene razón de ser, ni en los conflictos individuales ni en los colectivos, desde que el Estado se ha convertido en regulador de las relaciones sociales y promotor de la justicia. El Estado que no interviene en los conflictos obrero-patronales está abdicando de una de sus funciones capitales, la de impartir justicia.

Lo que ocurre, es que ha dejado a la huelga como un instrumento de transacción frente al sistema actual, se deja en pie esa autodefensa, como concesión de un régimen social imperfecto. Si existiese una verdadera democracia económica la huelga no existiría, pero con la falta de criterios generales de ordenación, el Estado permite la sobrevivencia de esa forma de hacerse justicia que, como el robo del indigente, son productos de un sistema social en evolución.

La justicia distributiva de los bienes entre los que dieron su aportación para producirlo debe ser aplicada por vías muy diversas, una de ellas es la legislación del trabajo, inspirada como un código de armonía entre los factores de la producción y no, como se le concibe erróneamente como arma de lucha clasista.

2.- Por otra parte, también se verifica la justicia distributiva, aún entre aquellos que no produjeron lo que consumen, como un imperativo político derivado del conjunto de valores que plantó en el mundo la fe Cristiana. Este concepto de justicia distributiva era desconocido en Oriente y si bien en Grecia y Roma se

realizaron repartos de comidas, no fue con fines de justicia, -- sino con fines políticos: aplacar al pueblo hambriento. En nuestros días la justicia, aplicada a los bienes de consumo, se ha traducido en el postulado. "De cada uno según su necesidad" que no es sino otra forma de expresar el viejo mandato del cristianismo "Dad de comer al hambriento".

En los tiempos modernos, los Estados han sistematizado la distribución del bien común, por medio de la política de ocupación plena y por medio de la seguridad social.

La primera tiene por objeto evitar el desempleo manteniendo un nivel elevado de ocupación entre los hombres, y cuando por vejez, invalidez, cesantía o infancia no puede un hombre, un súbdito del Estado, trabajar para su subsistencia, aparece la seguridad social, esa garantía dada por todos los elementos de la población de que en todas circunstancias ellos gozarán de ingresos suficientes para asegurar su subsistencia y la de su familia.

La seguridad social tiene objetivos demográficos y económicos, pero su fin de justicia, de dar ese estado espiritual de tranquilidad a los habitantes del Estado, esa certidumbre de una existencia decorosa, es quizá la más trascendente.

En la actualidad la seguridad social está reducida a límites estrechos, comienza a desarrollarse lentamente y tiene un largo camino por delante.

La Seguridad Social, no obstante, debe reducirse a aquel grupo que por cualquier circunstancia no económica, no tiene traba-

jo; pues cuando se extiende en forma de beneficencia social, o de asistencia pública, a grupos de población capaces de trabajar - pero sin empleo, está excediendo su propia función.

Una de las funciones económicas del Estado, es mantener un - grado eficaz de trabajo productivo; cuando provoca o no puede - evitar el desempleo, cuando ante sus ojos aumenta el número de - necesitados de la caridad pública, está dejando de cumplir con - sus fines esenciales en materia económica.

La justicia distributiva en forma de asistencia es una medida superficial, es más una vergüenza que un orgullo; los comedores\_ públicos, los dormitorios, los repartos de comida y ropa, y todas las medidas de "filantropía" que enorgullecen a ministros y\_ primeras damas, son resultados de la impotencia del Estado frente a la justicia distributiva, confesiones de estrechez de miras, más no de amplitud de criterio.

Así, la distribución justa del bien común, abarcando a todos\_ los habitantes, hayan o no producido lo que consumen, es el último imperativo de la justicia hecha política por el Estado.

#### C.- JUSTICIA CONMUTATIVA

La justicia conmutativa o retributiva, es el criterio que sirve para regular las relaciones entre los ciudadanos: de las partes de la sociedad entre sí. Esta la realiza el Estado mediante\_ el conjunto de sus leyes, sus tribunales y sus jueces.

Si la justicia general y la distributiva se encuentran en el\_ derecho público y el Estado las impone por vía de autoridad. El\_

ámbito de la justicia conmutativa lo es el derecho privado y el derecho procesal, ya se le considere público o privado.

El Estado debe garantizar al individuo que sus relaciones sociales serán respetadas y cumplidas, mediante un sistema de tribunales rápidos e imparciales. En principio, supone igualdad ante la ley, pero a más de esto implica un sistema legal ya establecido, de formas para exigir la justa compensación en caso de incumplimiento de la contraparte.

La justicia privada entre los individuos, nace cuando nace el Estado, cuando se crean los jueces imparciales, cuando la venganza privada y la compensación se desplazan por el juicio arbitral de la autoridad.

Para muchos la vida justa entre los hombres ha sido el motor que creó el Estado. El hombre en estado natural vivía bajo el miedo y el terror y para acabar con eso, hacía falta una autoridad a la que delegó entre otros, su derecho a hacerse justicia.- Al reunirse en sociedad el hombre conserva solo parte de sus derechos naturales y los derechos naturales que no conserva son aquellos en que, aunque el derecho está perfecto en el individuo éste carece de fuerza para ejercitarlos. Por derecho natural un hombre tiene derecho a juzgar su propia causa y por lo que respecta a la mente, nunca le abandona tal derecho, pero, de qué le sirve el derecho de juzgar si no tiene fuerza para conseguir la reparación del agravio. Por tanto, deposita ese derecho en el fondo común de la sociedad y usa el brazo de la sociedad, de que -

forma parte, para hacerse justicia.

El Estado mismo, cuando obra como depositario de derechos civiles, en función de la justicia retributiva, debe apegarse a los tribunales establecidos, y de ahí que se habla de que el Estado tiene doble personalidad, como sujeto de derecho público y como sujeto de derecho privado.

Ahora bien, no cabe duda que la justicia retributiva debe ser realizada al igual que la general y la distributiva -por vía de autoridad imparcial- mediante el establecimiento de un sistema de reparación y arreglo de los conflictos entre particulares, mediante un sistema expedito de recursos frente al error judicial y frente a cualquier caso de injusticia entre particulares, o sea aquellas acciones injustas que merecen compensación siempre que en ellas no se vea en peligro la sociedad; es decir en los delitos, porque estos caen bajo la vigilancia de la seguridad jurídica.

La realización de los fines jurídicos del Estado son el elemento de amalgama de la comunidad política. La dignidad humana amparada por el derecho, la justicia realizada bajo el imperio de la ley, son las bases de un orden justo, de una verdadera comunidad política, sin ellas, el orden es carcelario y la unidad social es esclavitud.

**CAPITULO IV**  
**" LOS FINES ECONOMICOS "**

## LOS FINES ECONOMICOS

Ante la conocida paradoja de la vida del hombre, contemplar - la más honda miseria en medio de una gran riqueza potencial inexplorada; los estadistas y prácticos han urgido al Estado para - que intervenga en los fenómenos económicos.

El pensamiento político y la realidad han estado tan firmemente arraigados en la economía, que casi no es posible concebir que Maquiavelo afirmara: no saber nada de paños y telares, que lo único que sabía era un poco del Estado, porque antes y después de - él, no es posible saber del Estado si no se sabe algo de telares y de fábricas, de crédito y de precios, es decir, si no se sabede economía política.

En nuestros días, la actividad económica ha adquirido una importancia básica para la política del Estado y para sus fines a realizar. Si durante milenios la economía estaba en segundo plano, hoy es el problema público número uno para los teóricos y para los políticos. La Revolución Industrial en la práctica y la interpretación materialista de la historia en la teoría, han dado a la economía carta de naturalización en el pensamiento y en la acción política; las palabras intervencionismo y planificación estatal se han convertido en los instrumentos de realizaciones políticas en función de la economía; el mundo se ha dividido en colectivistas, corporativistas y Estados de libre empresa, según su tipo de organización económica; la crisis contemporánea de la proletarianización y mecanización del hombre, se debe a las concentraciones que uniforman y estandarizan en vista de la producción

económica y las revueltas contemporáneas, las guerras comerciales entre países, la estatización de empresas básicas, las devaluaciones monetarias, han salido todos de ese arcón atestado de problemas que es la economía, ya sea considerada como ciencia en los pensadores o como mera política en los estadistas.

No es posible, pues, negar a la economía su influencia en la vida del Estado. Es tan indispensable pensar hoy en la producción agrícola y en la balanza de pagos, como lo es pensar en la división de poderes. Hoy día despierta más pasión el Estudio del Estado y la Economía, que el Estado y la Iglesia.

Todas las actividades económicas del Estado se encuentran destinadas a realizar el bien común, el interés general, y en su nombre se hace y deshace, se interviene y controla, se prohíbe y se fomenta, pero en muchas ocasiones, ese pretendido interés general sale defraudado.

Es que a fuerza de manosear tanto el término "interés general" llega el momento de preguntar: ¿Qué es el interés general? ¿A qué se le puede llamar bien común en materia económica? ¿Qué objetivos persigue el Estado al realizar, o tratar de realizar, el interés de todos? ¿Cuáles son los objetivos económicos del Estado al tratar de realizar el bien común referido a lo económico?

El interés General, desde el punto de vista económico, es proporcionar a todos los habitantes de un Estado el nivel material de vida más elevado que sea posible, mediante la coordinación de la producción, de la distribución y del consumo económico. Y pa-

ra alcanzar ésto, son necesarios los siguientes propósitos:

- 1.- Que no permanezca ocioso ninguno de los recursos o elementos dispuestos a trabajar.
- 2.- Que los recursos o elementos se movilicen, a fin de obtener la cantidad requerida por el consumo.
- 3.- Que el ingreso de la comunidad se distribuya de tal suerte - que, de un ingreso nacional limitado, se logre el máximo de satisfacción que es dable obtener.
- 4.- Que se conserve el equilibrio entre el trabajo y el descanso, manteniendo la oferta óptima de factores de producción.

Esos mismos objetivos afinados por el pensamiento de otros autores, pueden reagruparse en los siguientes:

- 1.- Mantener la explotación adecuada del equipo de factores productivos: buscando el aprovechamiento funcional de los recursos.
- 2.- Conservar un ritmo óptimo de producción, armonizando intensidad y duración, a fin de que el mayor grado de explotación pueda prolongarse por el mayor período posible. Esto sería algo así como la dinámica de la política económica.
- 3.- Distribuir el ingreso de la comunidad entre el mayor número de habitantes: a manera de que un ingreso nacional restringido - pueda distribuirse, mediante el precio, entre el total de sus habitantes.
- 4.- Procurar el equilibrio económico constante, impidiendo un exceso de expansión que pueda conducir a la hipertención económica, a la coyuntura y después a la depresión. para ello, deben tomarse

todas las medidas anticíclicas pertinentes.

Estos cuatro tipos de medidas de política económica, ramificadas en sus consecuencias a todos los actos cotidianos, nos dan la base general de ordenación cuando se aplican a cada uno de los factores de la producción, de la circulación y del consumo, alcanzando en esa forma el interés general, el bien común económico.

Pero antes de analizar cómo se traducen en la práctica los objetivos citados, es necesario tener en cuenta las dos esferas económicas que existen en los ámbitos del Estado, la economía pública y la economía privada, considerando que la primera le atañe directamente al Estado, y la segunda la que concierne a los particulares. Es decir, la esfera de acción en que el Estado obra directamente como sujeto de actividad económica y aquella en que se concreta a vigilar, ordenar y coordinar la actividad económica de los súbditos.

El encuentro de un criterio distintivo entre ambas esferas de acción es uno de los problemas cruciales de nuestra época. Entre el liberalismo abstencionista, pregonero de la libertad económica y el colectivismo total, defensor del bienestar común, hay una variedad enorme de sistemas de organización semiestatal que van adaptándose a las necesidades.

No obstante, todos los regímenes económicos, por estatizados que se encuentren, reconocen al individuo una esfera de actividad económica en la que conserva su autonomía.

# ESTA TESIS NO DEBE SALIR DE LA BIBLIOTECA

(79)

El criterio más utilizado para fijar los límites de estas esferas de acción es el interés público, pero ésto es en extremo peligroso, porque el Estado puede considerar de interés común y, por tanto, patrimonio exclusivo de su actividad y de su control casi todas las actividades del individuo. Es que a menudo se olvida, que otro de los fines del Estado es la conservación de la seguridad jurídica y el conjunto de derechos que esta implica, y si al tratar de realizar objetivos económicos se quita al individuo alguno de esos derechos, se está dejando de cumplir una finalidad jurídica en nombre de la economía. El verdadero Estado es aquél que puede armonizar todos sus fines.

Uno de los criterios de distinción entre el orden económico público y el privado, lo tenemos al hablar del "orden de conjunto" y del "orden de pormenores múltiples".

El orden de conjunto hace que en un concierto todos los músicos lleven el mismo compás; el orden de detalle es, en cambio, si cada uno toca su correspondiente partitura. Si la interpretación de cada partitura se somete al orden de conjunto, como sucede con el compás, la ejecución resulta de una monotonía insoportable e inarmoniosa. Pero si, viceversa, es el compás el que se somete al orden de detalle, como sucede con las distintas interpretaciones, resulta una horribilísima titirata y se destruye toda la armonía. Si aplicamos este ejemplo al orden social, encontraremos la línea divisoria entre el dominio de la libertad y el de la autoridad. El hombre es un ser social que cumple su destino con plena libertad. Por lo tanto, repugna al orden de detalle

que el Estado se inmiscuya en toda acción individual, con la que el individuo consigue y conserva su propia posición dentro de la sociedad; es decir, en el seno del ambiente natural en que se cumplen los destinos humanos. Por lo tanto, repugna también al orden de conjunto que un individuo suplante al Estado en cualquier acción encaminada a establecer, mantener o mejorar el ambiente social, porque al oprimir su elemento necesario e imprescindible la personalidad ésta, resulta a su vez, oprimida también. Libertad del individuo en lo que atañe a su posición social, autoridad del Estado en lo tocante a las condiciones generales de vida social; ésta es la fórmula que nos permite separar y contrastar los dominios de los derechos y obligaciones tanto del individuo como del Estado, desde el punto de vista del orden.

Quizá podría encontrarse otro criterio distintivo entre ambas esferas, de acuerdo con los dictados de la integración y de la diferenciación en la sociedad y en la historia.

Hay en el espíritu humano dos tendencias antagónicas en constante pugna, la de entregarse totalmente a la comunidad (integración) y aislarse en sí mismo (diferenciación). Esta lucha del espíritu es el antagonismo de la sociabilidad insociable del hombre y según predomine una u otra tendencia en el hombre, se realizan las grandes tendencias colectivas, oscilando de una colectividad integrada a una diferenciada.

Pongamos algunos ejemplos: El pensamiento de los sofistas era una reacción contra la super-integración del Estado griego. Los sofistas representan el individualismo en rebeldía contra el Es-

tado tradicionalmente omnipotente y despótico. Durante mucho -- tiempo los ciudadanos griegos solo vivieron para la ciudad, sin derechos contra ella, que tenía toda clase de poder sobre ellos. Llegó, no obstante, el momento en que se planteó el problema del derecho individual, frente al derecho de la ciudad.

El individualismo liberal, descendiente del racionalismo fue una época de exceso de diferenciación. El culto a las diferencias y la aplicación de tales diferencias fueron la pauta general. Ese exceso de individualismo y de diferenciación culminó en la crisis mundial y nos arrastró, sin valores colectivos, a esta época en que el péndulo parece ir hacia el exceso de integración, se anhela la total incorporación en la masa colectiva, en el racero común, en la estandarización, y la masificación, es la "Sazón de nivelaciones" de que habla Ortega y Gasset.

Cuando aparece a los ojos de una comunidad una emergencia, ca taclismo o guerra, el hombre tiende a integrarse totalmente, se convierte en soldado o funcionario: obedece y calla y lo hace a conciencia. Las grandes manifestaciones de terror y odio colectivo son producto de un exceso de integración, provocada por un elemento emergente.

En cambio cuando renace la normalidad, el individuo vuelve a sí mismo y comienza a diferenciarse, comienzan a brotar actitudes diferenciadas. Por ello, es que los hombres políticos percibiendo este fenómeno de la super-integración, ante una emergencia y de las diferenciaciones en la paz, han logrado las moder -

nas sociedades totalitarias, super-integradas gracias al culto - constante de la emergencia que parece ser la tónica general de - nuestros días. En verdad el culto a la emergencia, la creación - de urgencias colectivas, reales o ficticias, es la pauta que ha - formado muchos Estados modernos.

Hubo que hacer esa disgresión para poder explicar lo que es - la "diferenciación" o el "orden de pormenores múltiples" aplica - do a la economía privada y lo que es la "integración" o el "or - den de conjunto" aplicado a la economía pública.

La esfera de la economía particular es toda aquella en la que se requiere diferenciación, pormenores, diversidad: como lo es - la producción, el precio, el crédito, la distribución, el consu - mo, etcétera. La esfera de la economía pública es aquella donde - se requiere una armonía única, una sola pauta, un orden de con - junto: como lo es la moneda, el presupuesto, la deuda pública, - la coordinación de comunicaciones y, en general, donde exista un todo de dimensiones estatales que deba ser de una sola estructu - ra.

Si aplicamos el principio a los casos prácticos, pudieran en - contrarse los límites del Estado en lo económico. El Estado pue - de estatizar o controlar rígidamente aquellas actividades que requieren un orden de conjunto como los ferrocarriles, pero no - debe estatizar aquellas en que se requiere diferenciación co - mo la Banca, donde la competencia privada, los "pormenores múlti - ples" permiten el perfeccionamiento constante en beneficio del -

consumidor. Pueden llegar a ser reglamentadas y rígidamente controladas aquellas industrias extractivas de una riqueza natural susceptible de agotarse irreparablemente, como el petróleo y los metales, porque las reservas requieren un orden de conjunto, pero ese orden integrado no debe impedir que la diferenciación exista, coartando la competencia abierta en derivados de la misma.

Estas dos esferas son aplicables en un Estado que viva en la normalidad, porque cuando se trata de alcanzar a toda costa un fin impuesto por la razón de Estado, se elimina el principio económico y se descartan las leyes de la rentabilidad y del rendimiento máximo, es decir, toda esfera será estatal y toda actividad esfera integrada.

Si aplicamos tales distinciones a los casos prácticos cotidianos de un sistema económico y si extendemos los objetivos ramificando sus metas hasta cualquier rincón de una economía, vemos cómo esos propósitos nos pueden servir de archivo de directrices, hogar de criterios esenciales, para adoptar actitudes congruentes con la política económica.

Analícemos, pues, cada uno de los cuatro medios apuntados para alcanzar el interés general económico.

#### 1.- LA EXPLOTACION ADECUADA DE LOS FACTORES DE LA PRODUCCION.

Para mantener la explotación adecuada, funcional, del equipo

de factores productivos, buscando siempre el mejor aprovechamiento de los recursos, hay que tener en cuenta tres elementos condicionales, la oferta de los factores, la demanda de satisfactores y el precio.

La mayor utilidad de un proceso productivo se encuentra determinada por la alternativa de emplear los mismos recursos en otro proceso de mayor eficacia. Su valor económico depende de que cada uno de los elementos de producción se utilice en concordancia con el resto del sistema económico y buscando su adecuación a las condiciones naturales. Esta adecuación se expresa en el precio.

En efecto, un Estado puede poseer una riqueza potencial de producción, pero si los artículos producidos no tienen demanda por su elevado precio es debido a que no se está dando el mejor aprovechamiento a sus materias primas y que se está desperdiciando el patrimonio de la comunidad, sea capital, tierras o mano de obra; es un proceso de trabajo que no está de acuerdo con el equipo de factores de producción.

En este equipo de factores de producción figuran todos los elementos que condicionan la explotación económica, en general, el conjunto de aquellos factores que, en comercio o fuera de comercio limitan y condicionan una estructura económica. La oferta de mercancías depende, en última instancia, de la oferta de los factores de producción y de las condiciones físicas o materiales de la producción, que son las mismas en todos lados. La economía floreciente de un Estado depende, pues, de su adecuación a los -

factores de producción, ya que esta adecuación es el verdadero índice de economicidad; y este apearse a la base natural, al mejor aprovechamiento de los recursos, nos lleva, sin solución de continuidad, a una serie de medidas, según se refieran a minería, agricultura, industria, comercio, capital o trabajo. Veamos cada uno de estos casos:

MINERIA.- No cabe duda que la explotación minera dependerá siempre de los recursos disponibles, pero incluso la utilización que de ellos se haga en materia de aleaciones, de subproductos y derivados, debe estar en armonía con la estructura del subsuelo del Estado.

AGRICULTURA.- Frente a la agricultura, todos los elementos de la producción, dan origen a condiciones ambientales que deciden en lugar del hombre, el uso que debe darse a la tierra.

El uso adecuado de la tierra en cada región de un Estado, hace que, aprovechándose ésta en la forma más eficaz, cada región se dedique a la producción agrícola que en su suelo resulte más adecuada y la cambien por los artículos que en otras regiones resulten más adecuados y por ende más baratos. Esta distinta producción es lo que da origen al comercio y el aprovechamiento de los factores de la producción nos da la pauta frente al proteccionismo agrícola.

Un Estado debe proteger arancelariamente aquellos productos naturales de su suelo, aún cuando en otro Estado por baratura de mano de obra o mecanización, esos mismos productos resulten más

baratos. Si se producen en su propio suelo con eficacia, debe au  
mentarlos y protegerlos a fin de conservar la explotación adecua  
da de su suelo.

Dada la movilidad económica del suelo, y su aptitud de efica-  
cia, un Estado debe decidir el uso de sus suelos en la forma más  
adecuada sin caer en el monocultivo, no ya por razones económi -  
cas, sino por razones polfticas.

En efecto, aún cuando el libre cambio y el aprovechamiento -  
adecuado del suelo puede conducir al monocultivo nacional, esto\_  
mismo entraña un peligro para los Estados débiles, porque la eco  
nomfa internacional, convertida en polftica, principia con trata  
dos con los Estados proveedores, sigue con inversiones cuantio -  
sas en el Estado abastecedor y acaba por controlar al Estado de\_  
abasto del cultivo.

El monocultivo y el monoprodueto estatales , muy convenientes  
en lo económico son un peligro polftico, los Estados poderosos -  
tenden a aprovechar las desventajas de los Estados débiles me -  
diante influencia polftica.

En el mundo racional, es necesaria una gran especialización in  
ternacional siempre que esté indicada por amplias diferencias de  
clima, recursos naturales, de aptitudes estatales , nivel de cul  
tura y densidad de población. Pero, en una serie más amplia de -  
productos industriales y quizá, también, de productos agrícolas, -  
el costo económico de la autosuficiencia no será tan grande que\_  
sobrepase las otras ventajas. Así, hay que equilibrar la ventaja

económica y el peligro político en materia de recursos agrícolas.

De cualquier manera, la medida de una especialidad internacional radica en la adecuada explotación de los elementos disponibles. El Estado debe, por tanto, promover el uso adecuado de su superficie, impedir que una región agrícola se convierta en pastal o una forestal en agrícola, fomentar el cultivo adecuado en el suelo adecuado, sin caer en el monocultivo, su aptitud de eficacia, nunca está limitada a un solo tipo de explotación sino a cultivos similares. Para lograr esta racionalización de la agricultura cuenta el Estado con muchos resortes de autoridad, desde la persuasión hasta el precio de garantía, desde el subsidio hasta la oferta de crédito oficial y sin llegar a la obligatoriedad, puede crear un programa de explotación en el que la decisión final siga radicando en el pueblo.

INDUSTRIA.- Teniendo en cuenta que las condiciones de producción son o pueden ser iguales en todas las economías y que lo que cambia son los elementos disponibles, el mejor aprovechamiento consiste en desarrollar aquellas ramas de la industria que estén de acuerdo con la oferta de los factores de la producción; con ello, al igual que en materia agrícola, los Estados producen lo que resulta más barato y lo cambian por lo que otros producen a precios bajos.

El problema del comercio internacional y el problema del proteccionismo, son por así decirlo, las dos caras del mismo planteamiento. ¿Debe promoverse un activo comercio internacional o debe promoverse una diversificación de la producción? En otras -

palabras. Es preferible la especialización internacional o la autosuficiencia de las economías?

Ciertamente el proteccionismo económico ha ganado al libre cambio internacional, la política de los Estados llamados de incipiente economía o desarrollo industrial, es una política proteccionista con una exageración que raya en lo antieconómico. El límite, tanto de la protección aduanal como del comercio internacional, está en adecuarse al equipo de producción disponible y con ese criterio no dejarse llevar, ni por el extremo libre-cambista, ni por el proteccionismo ciego.

Las ventajas que otros Estados tienen en determinadas ramas de la producción, hace preferible adquirir de ellos las mercancías necesarias, cambiándolas por aquellas que en economía resulten más baratas; en esa forma, ambos contratantes ahorran tiempo y recursos, fabricando aquello que pueden producir con eficacia y dejando de producir lo ineficaz, se obtiene el mejor aprovechamiento del esfuerzo económico de todos los Estados.

Si bien esa base general es cierta, no debemos afirmar que las ventajas que un Estado tiene sobre otro, sean naturales o adquiridas no importan nada al respecto. Mientras uno de los Estados las tenga y otro carezca de ellas, será siempre más ventajoso para el último adquirir del primero que producir para sí. Esta actitud de librecambio extremado, convierte a los Estados atrasados en simples productores de materias primas.

Las únicas ventajas que deben tomarse en cuenta, son aquellas que no puedan obtenerse mediante el adecuado aprovechamiento de

los propios recursos, evitando caer en el extremo opuesto, en el proteccionismo ciego tan firmemente arraigado en estos días. - Cualquier fabricante se siente con derecho a protección arancelaria de acuerdo con su industria, sea exótica o antifuncional, y no esté de acuerdo con la naturaleza de los elementos disponibles para producir. Basta con que el proceso económico se verifique para que, en nombre de cualquier política estatizadora, se solicite y se obtenga la protección. Esa clase de proteccionismo redundante en perjuicio del total de la economía; porque entonces - las materias primas y el capital se usan con tan bajo rendimiento que motiva la elevación de los precios y, restringiendo el poder de compra, reducen también el consumo.

El aprovechamiento adecuado del equipo de producción, como objetivo económico del Estado, nos proporciona una base, a menudo olvidada, frente al proteccionismo económico y frente a toda la política de promoción económica, tal como la exención de impuestos, el subsidio, etcétera, proporcionándonos a la vez un criterio frente a la autosuficiencia nacional.

La herencia del mercantilismo nacionalista, llevada a la política, se traduce hoy en el deseo de autosuficiencia de los Estados. Desde el punto de vista del ersatz, del sucedáneo, del producto sintético, es antieconómica; porque presupone el uso de materias en el territorio del Estado y al alcance de la autoridad, para poder, mediante elaboraciones complicadas, producir lo que no existe en las fronteras.

Toda la política económica a base de sintéticos ha sido sostenida con subsidios, desquiciando el funcionamiento normal del sistema y aunque no es justificada económicamente, se ha considerado necesaria políticamente; es la antesala de una crisis internacional y la razón de Estado cumple sus objetivos aunque no exista economicidad en ellos.

El fomento industrial es, el fomento de la explotación de las materias primas nacionales, un medio de aprovecharlas y de elevar con ello el nivel de vida de la población, pero para ser una política sana, debe estar de acuerdo con el equipo disponible.

CAPITAL.- Otro de los recursos indispensables para la producción es el capital, los recursos financieros, el numerario disponible para la inversión productiva, ya que de la utilización adecuada del capital depende la velocidad de crecimiento del sistema económico. El aprovechamiento del capital, es, pues, parte del aprovechamiento eficaz de los recursos productivos.

Este aprovechamiento del equipo de recursos de capital podría agruparse tal vez en el segundo de los objetivos económicos del Estado o sea, armonizar intensidad de explotación con duración, procurar el máximo aprovechamiento por el máximo tiempo.

Se objetará que el capital, por su propia naturaleza, tiende a aumentar alimentándose así mismo, pero la historia presenta casos de extinción del capital monetario de un Estado.

Hoy existe una doctrina que, por lo menos y en términos generales, impide la extinción del capital, su erosión y su aniquilamiento, por eso es que el aprovechamiento del capital debe consi

derarse, necesariamente, dentro de un programa de utilización de los factores que tiene un Estado para la producción económica. - Si el Estado descuida el uso de sus recursos financieros no puede, en forma eficaz, utilizar ninguno de los otros.

La capacidad de inversión de un sistema económico está en razón directa con el monto del ingreso nacional y en razón inversa con el consumo que, de ese ingreso hacen sus habitantes. Al hablar del consumo de capital, no nos referimos solamente al consumo que hace la población, sino también al consumo que hacen las empresas en déficit, o a cualquier otra forma de extinción de las disponibilidades financieras.

Un programa de expansión económica tiene en su base un programa de inversiones productivas, esta inversión sólo puede lograrse por tres medios:

- 1.- Aumentar el margen de ahorro de la población;
- 2.- Canalizar los recursos disponibles hacia la producción, y
- 3.- La importación del capital.

Se descarta aquí, desde luego, como medio de incrementar la inversión productiva, la política de fomento monetario, la inflación monetaria, como medio de que el Estado tenga recursos para obras públicas o para inversiones. La experiencia ha demostrado que los efectos perjudiciales a largo plazo de una política inflacionaria, son mayores que los beneficios a corto plazo. Desde 1336 en que Nicolás de Oresmes escribió su libro "De Origene, Jure, Natura et Mutationibus Monetarum", refiriéndose a las alteraciones de las monedas como medio del que se valían los princi-

pes para obtener recursos, se afirmó que los beneficios obtenidos con la mutación son inferiores moralmente a la usura. "El daño que de ella viene, dice, no lo nota ni lo percibe (el pueblo) como lo haría una colecta, pero ninguna así o parecida puede ser más dañosa ni mayor". Ahora, los genios financieros no adulteran monedas bajando la ley, fabrican papeles en grande escala y su actividad no se llama fraude monetario sino alta afinanza.

El "morbus numericus", la peste monetaria que desencadena una inflación es más perjudicial que el problema que trató de resolverse con ella.

No hay, por tanto, sino tres caminos para promover una política de inversiones: aumentar el ahorro, canalizar lo disponible o importar capitales.

1.- Aumentar el ahorro disminuyendo el consumo es una medida que puede tomarse por vía imperativa, como en los Estados de economía centralizada, restringiendo el consumo por tarjetas de racionamiento o por venta obligatoria de bonos o por cualquier otro método de compulsión. En los Estados de economía libre, el incremento del ahorro se hace mediante campañas de ahorro, la elevación de las tasas de interés del ahorro y mediante una serie de medidas que establezcan la ventaja de ahorrar.

Por otra parte, los Estados deben procurar que el ahorro no sea excesivo porque puede resultar antieconómico; el volumen de gastos es condición del volumen de producción y cuando disminuye aquél, tiende a disminuir ésta. Una persona procura obtener mayor seguridad económica atesorando su dinero, pero si su ejemplo

es seguido por otros, con repercusiones inevitables en el volumen de ocupación, es posible que inconscientemente esté creando una mayor inseguridad para sí mismo.

La capacidad de ahorro de un Estado depende directamente de su nivel de vida y la necesidad de inversiones disminuye a medida que aumenta de nivel la población. Un pueblo miserable necesita un gran volumen de inversiones para elevarse del bajo consumo en que vive y no tiene posibilidad de ahorrar sin llegar al sacrificio; en cambio un pueblo con alto nivel de vida, que no necesita inversiones con urgencia vital tiene una gran capacidad de ahorro, por eso es que la importancia del ahorro como medio de proporcionar recursos de inversiones es secundaria, comparada con el aprovechamiento de los ahorros disponibles.

2.- Por pobre que sea un Estado, en toda economía existe un volumen determinado de ahorros a mediano y largo plazo, que está invertido o ahorrado en diversas formas, pero ahorro al fin que está disponible para utilizarse en inversiones productivas.

El aprovechamiento adecuado de esos recursos y el de los créditos bancarios (que al fin y al cabo son dinero crediticio) son una medida tan importante como la promoción de industrias adecuadas o cualquier otra medida de aprovechamiento de los recursos naturales.

En la economía de mercado, de oferta y demanda de capital, los Estados han tratado de controlar de diversas maneras esta necesaria canalización de los recursos financieros; para algunos el único instrumento de que se puede valer la autoridad para con

trolar el ciclo económico, dejando en pie el sistema de libre empresa, es el crédito; el control absoluto del crédito es una delas condiciones de supervivencia de la democracia.

Desde el punto de vista de los recursos de inversión, la balanza comercial de un Estado tiene una significación casi olvidada por los estadistas. La idea de balanza comercial favorable o desfavorable, viene del mercantilismo fundado en el pensamientode que cuanto más vendamos más oro tendremos y cuanto más compremos, tendremos menos oro, por eso es que la balanza comercial carece de verdadera importancia económica. Ahora bien, la capacidadde inversión va en razón directa con el volumen de ingreso y enrazón inversa con el consumo que se hace del ingreso, cuando unEstado tiene una balanza comercial desfavorable, no solo está consumiendo con exceso sino que, aún más, está consumiendo lo que no ha producido; para pagar ese consumo necesita hacerlo con sus propios recursos financieros, con su dinero o metales preciosos y entonces hay un principio de erosión del capital que impide el pleno aprovechamiento de sus disponibilidades, la balanzacomercial tiene, por tanto, una importancia básica; estando en equilibrio permite el aprovechamiento de los recursos financieros y siendo desfavorable los disminuye. Ya no pensemos pues, en términos mercantilistas de reservas de oro, sino en términos de capital disponible para una política de inversiones. De esta situación deriva parte de la corriente internacional de capitalesy del mercado mundial del crédito. Cuando los Estados tienen balanzas deficitarias, promueven su expansión por créditos interna

cionales o recurren a la política de inflación interna; o bien, como es el caso de los Estados Latinoamericanos a ambas cosas.

3.- Si bien la importación de capitales no es aprovechamiento de recursos naturales del Estado, es el medio de aprovecharlos elevando el nivel general de producción del Estado. A la inversa, un Estado con abundantes recursos financieros y monetarios obtiene de ellos mayor provecho, si los envía a donde la demanda mejora su precio, es decir, su tasa de interés.

Si aplicamos ahora el criterio distintivo entre orden de conjunto (esfera estatal) y el orden de pormenores múltiples (esfera particular) ¿hasta dónde debe llegar la acción del Estado en materia crediticia?, ¿hasta dónde debe llegar el orden de conjunto en materia de recursos financieros?. La respuesta depende del grado de urgencia que de ellos tenga la economía, pero con la distinción de que el orden de conjunto se aplica al monto de recursos que es necesario invertir productivamente, pero no a la rama de producción en la que deba invertirse. En el monto de inversión de ahorro y de crédito productivo debe existir un orden de integración; en el destino de esos recursos entran en juego las necesidades particulares de cada zona y de cada momento, entra en juego la diferenciación, la voluntad de los individuos, o sea los pormenores múltiples.

Desde el punto de vista económico, el orden de conjunto es la fijación de las tasas de interés, de los tipos de redescuento, de las reservas líquidas exigibles, y quizá de un porcentaje obligatorio de préstamos a largo plazo en el sistema bancario. -

De ahí en adelante se inician los pormenores múltiples.

**MANO DE OBRA.**- El aprovechamiento funcional del equipo de factores productivos implica, por último la ocupación eficiente del hombre, el aprovechamiento de la mano de obra.

Como la desocupación es un fenómeno que afecta a todo el orden económico, haciendo insegura no solo la situación de los que no tienen empleo sino la de los que lo tienen, una política de ocupación plena, o de pleno empleo es una de las más destacadas finalidades de la política económica.

No obstante, las medidas de empleo integral de la mano de obra o de política ocupacional, tal y como ahora se les ha considerado, son medidas de mediana eficacia, si es que nos contentamos con buscar únicamente un margen mínimo de desempleo, si nos referimos únicamente al monto cuantitativo de los empleos y su relación con la población total, si, en una palabra, nos atene mos a la aceptación general del término.

Considerando la necesidad de una acción integral de aprovechamiento de factores, debemos partir del hecho de que hay dos tipos de desocupación, uno, el desempleo cualitativo que se refiere a aquel conjunto de actividades que, no obstante ser remuneradas para quienes las desarrollan, son de muy poca o ninguna utilidad social, siendo este el caso de todas aquellas actividades de desempleo disfrazado y de semiocupación. El otro tipo de desocupación es el desempleo cuantitativo, es contra el que se enderezan las políticas ocupacionales cuando se busca una ocupación plena, que significa que la desocupación se reduce en períodos -

cortos, existiendo siempre la seguridad de que pronto se reintegrará al desempeño de su antiguo empleo o de que trabajará en uno nuevo cuyo desempeño se encuentre dentro de su capacidad.

Es posible que la teoría no haya hecho este distinguo, tal vez porque en Europa no es tan grande el fenómeno de la desocupación parcial y por tanto no es urgente una política ocupacional cualitativa como en América Latina, consagrándose solamente la teoría a la política ocupacional cuantitativa.

Examinemos las medidas que tienen que adoptarse en cada tipo de política ocupacional:

A.- POLITICA CUALITATIVA.- Tan urgente o más que una política ocupacional cuantitativa lo es la de tipo cualitativo, porque si aquélla lo que busca es el trabajo remunerado, ésta desea el trabajo eficaz. A menudo para promover una situación de plenitud de trabajo se ha recurrido a obras públicas y trabajos de poca utilidad común; por eso es que, hecha esta distinción entre ambos tipos de políticas, si tuviésemos que decidirnos por una y otra, debiéramos escoger la ocupación cualitativa que redunde en mayor beneficio colectivo, porque los objetivos de la ocupación cuantitativa pueden conseguirse mediante una política de distribución plena, más fácil y menos complicada.

Acabar con los brazos supernumerarios en el comercio, en la agricultura y en la industria, para lograr la eficacia del trabajo, implica una serie de medidas de sistematización, técnicas y métodos, sin los cuales el hombre trabajará mucho por poco y estará malgastando su energía y su vida.

B.- POLITICA CUANTITATIVA.- Podemos decir que las causas de la desocupación son tres: la desocupación por falta crónica o periódica de la demanda; la desocupación por mala dirección de la demanda y la desocupación por el grado en que aún está desorganizado el mercado de trabajo y la forma en que determinadas industrias responden a la demanda.

Entonces, una política de ocupación cuantitativa debe encaminarse en primer lugar a mantener una demanda adecuada y sostenida para los productos industriales, por todas las medidas que estime pertinentes, dentro y fuera de su economía; en segundo lugar debe procurar encauzar la demanda hacia aquellas actividades que considere pertinentes y por último buscar la forma en que se organice con la menor fricción el mercado del trabajo, de la oferta y la demanda de mano de obra mediante el establecimiento del servicio del empleo. La función esencial del servicio de empleo debería ser la de asegurar, en colaboración con los organismos públicos y privados interesados, la mejor organización del empleo de los trabajadores industriales, agrícolas y otros, como parte integral de un programa estatal de completa utilización de las fuerzas productivas.

Ocupación plena (1), de servicio de empleo, proteccionismo -

(1).- Ocupación plena significa, de cualquier modo, que en cualquier tiempo habrá tantos trabajos como gente buscándolos. Significa que ningún trabajador individual estará fuera de trabajo más de tres o cuatro meses como consecuencia de cambios estructu

arancelario, explotación eficaz del suelo, comercio internacional, recursos de inversión, explotación y transformación minera, canalización de ahorro, etcétera, son un sinnúmero de actividades de política económica, frente a las cuales el criterio directriz de aprovechamiento funcional de los recursos nos proporcionan un criterio coordinador, que nos sirve de guía en la creciente actividad económica. En economía todo depende de todo y la conjugación de la totalidad es el objetivo número uno del Estado en materia económica.

## 2.- ARMONIZAR LOS FACTORES DE LA PRODUCCION.

El segundo propósito económico del Estado es mantener el ritmo óptimo de producción, armonizando intensidad y tiempo, aprovechamiento y duración.

Si el Estado es una unidad dinámica de acción y de decisión, debe mantener una conciencia alerta de su proyección en el tiempo, de esa dinámica que implica el realizarse en el plebiscito de todos los días.

En materia económica la consideración del tiempo es de una gran importancia, porque toda explotación errónea de hoy significa el hambre de mañana; porque el adagio de "Padre mercader, hijo caballero y nieto limosnero" se aplica a hombres y Estados y

... rales. Significa que los salarios no están cortados a niveles que constituyen explotación de trabajadores, y que las horas de trabajo no están reducidas de suerte que hagan inadecuados los ingresos.

por eso es que en función del tiempo se han trazado planes económicos, como el quinquenal de Rusia, los cuatro años eternos de la Alemania Nazi, el sexenal de México, etcétera. (2)

Aplicando esa idea a cada elemento económico:

MINERIA Y SUBSUELO.- Aplicada a los recursos naturales no renovables, la dinámica de la explotación, tiene una enorme importancia y es tal vez, la más antigua en practicarse.

Los Estados han condicionado muchas veces la explotación de su riqueza agotable, minería o petróleo, a la búsqueda o hallazgo de nuevos mantos, vetas o yacimientos. En materia petrolera, por ejemplo, la cubicación de nuevos yacimientos se considera un deber ineludible, condicionante casi de la explotación.

Casi todos los Estados han tenido y si no debieran tener muy en cuenta, una política de esa naturaleza que de verdad dosifique, por así decirlo, la explotación de los recursos agotables que están bajo el patrimonio estatal. Esta es otra razón por la que los Estados tienen un control más estricto sobre el subsuelo, porque en su explotación hace falta un "orden de conjunto", una política integrada en la que el Estado vigile el reparto de su patrimonio entre la generación actual y las venideras. En esta materia las decisiones del Estado son casi siempre inapelables.

(2).- La conservación, como la seguridad y la justicia exige una acción estatal. Al decir "conservación" nos referimos a la preservación de los recursos naturales del mundo. Esto es una cuestión de enorme importancia a la que se ha prestado muy poca atención.

AGRICULTURA.- Esta misma idea se ha aplicado en últimas fechas a un renglón económico que pudiera parecernos inesperado: la agricultura. En este siglo, los Estados han iniciado a preocuparse por la conservación de la superficie de la cual, por fin, se ha descubierto que es una riqueza agotable, que como cualquier otro recurso está expuesto a extinguirse con una herencia inimaginable de miseria (3).

Aún cuando la agricultura ha tenido muchos adeptos entre moralistas, filósofos, políticos y estadistas, la conservación de la superficie combatiendo la erosión y el agotamiento del suelo, tiene pocos antecedentes.

Entre los "scriptores de re rustica", parece ser que solo Plinio el Viejo, al final del Imperio Romano, se refirió al problema afirmando: "Es necesario cultivar bien, es peligroso cultivar demasiado bien" y, desconfiando de la agricultura intensiva, le parecía mal que los esclavos cultivaran la tierra por su falta de cuidado.

En nuestros días, uno de los cargos más serios que se pueden hacer al sistema de la economía capitalista de libre competencia, es el de que al poner un valor de corto plazo sobre la más alta productividad posible, tienden con frecuencia a acelerar la erosión del suelo. El suelo perdido y el suelo destruido se deben,

(3).- De pocos años data en América Latina, la conciencia de la gravedad que reviste el problema de defender la existencia de la tierra como elemento básico de la producción vegetal.

en general, considerar como recursos irremplazables. Por esa razón los Estados tienden a cuidar el patrimonio básico de su riqueza, la superficie, para evitar una catástrofe sin precedente.

El contrasentido que indica el empleo de todos los conocimientos y experiencias de la técnica agrícola para lograr el mejoramiento cuantitativo y cualitativo de las cosechas, mientras se destruye la base material de cualquier proceso productivo, la sustancia misma del suelo. Para contrarrestarlo se admite, incluso, generalmente, la limitación de los derechos individuales de la propiedad en beneficio de los de la colectividad, sin perjuicio de proceder en consonancia con el concepto jurídico predominante cuando de este modo quepa encontrar soluciones adecuadas.

Considerar de interés público la rotación de cultivos, la construcción de retenes, la siembra en contorno, la prohibición absoluta de la siembra en laderas pronunciadas, la tala moderada la reforestación, la repartición, etcétera, es la tarea más urgente de una serie de medidas de carácter publicitario que a menudo emprenden los Estados.

Aquí, volvemos a la distinción entre los órdenes de actuación económica y, si aplicamos los criterios anotados, tendremos que afirmar que la conservación del suelo requiere "un orden de conjunto", un programa totalmente integrado, siempre y cuando el producto de la explotación, es decir, el tipo de cosecha pertenezca a los "pormenores múltiples", a la decisión individual.

Esa conciencia despierta de la dinámica, aplicada a la agricultura, apenas se inicia, pero una vez comprendida servirá de

pauta para catalogar, para jerarquizar en el tiempo, las obras - públicas del Estado.

Se ha insistido aquí mucho en este tema porque, desde el punto de vista económico, es más importante que el equilibrio monetario o la ocupación plena, sencillamente porque la base de la alimentación humana viene principalmente de la superficie y la potencia de un Estado depende de contar, con una vigencia varias veces secular, de un abasto alimenticio que asegure su supervivencia. Como política práctica es la más urgente consecuencia de las finalidades económicas que debe cumplir un Estado, como promotor del bien común ahora, mañana y siempre.

TRABAJO.- Aplicado al trabajo humano, el criterio de armonía entre intensidad y tiempo, significa impedir un exceso de trabajo hoy que redunde en la imposibilidad física del mañana, o un exceso de sacrificio en el presente con vista a un mayor goce del futuro.

Esta tarea implica, por una parte, impedir el trabajo a jornadas muy largas, el exceso de horas extras como medida de complemento del salario, evitar el empleo de niños y mujeres en trabajos agobiantes, etcétera; porque no hay ninguna ocupación económica, salvo en los casos de emergencia, que justifique el agotamiento de la mayor riqueza del Estado: el hombre, en busca de cualquier otra riqueza material.

Por otra parte, cuando por lograr un amplio grado de capitalización en busca de un mayor bienestar futuro se sacrifica al trabajador del presente, esta política impide que el sacrificio sig

nifique renuncia del mínimo vital que un hombre necesita para vi  
vir.

Por último, si existiese una industria o producción en la -  
cual el salario vital solo es logrado a base de trabajos agobiantes,  
que a los pocos años dejan al obrero convertido en parásito  
enfermo; esa industria se encuentra mal organizada, mal planeada  
y no está en concordancia con el resto de la economía y, por lo-  
tanto, debe superarse o desaparecer.

### 3.- LA DISTRIBUCION DEL INGRESO NACIONAL ENTRE LA POBLACION.

En el capítulo de los fines jurídicos del Estado se dijo que-  
la justicia distributiva consistía en otorgar a cada hombre una-  
participación del bien común, suficiente para permitirle la rea-  
lización de su destino material y espiritual.

Pero, si la economía es la ciencia que estudia la producción,-  
la distribución y el consumo, buscando la satisfacción de las -  
necesidades materiales del hombre y si además, se ha llegado a -  
decir que el verdadero problema económico no es la producción -  
sino la distribución, debe existir un concepto económico de la -  
distribución que aparezca junto al concepto jurídico.

El primer problema que se plantea es si la distribución de la  
riqueza, de ingreso total, cae en el campo económico, como uno -  
de los procesos tendientes a la satisfacción humana, o cae en el  
terreno jurídico como aplicación de la justicia distributiva, -  
participación individual en el bien común.

Podría decirse que la justicia distributiva se conforma con dar un mínimo de satisfactores a cada hombre, suficientes para la realización de sus aspiraciones, y que la economía distributiva va más allá, trata de distribuir un todo en todos, de manera que el total de la población alcance el máximo goce material posible, pero eso, el mayor bien para el mayor número es simple y llanamente justicia distributiva.

Más bien, puede decirse que el Estado distributivo, visto desde lo jurídico, nos indica la trayectoria a seguir, y que el punto de vista económico nos marca los límites de tal reparto. Es decir, la justicia distributiva, estrella polar indicativa del rumbo, nos traza el imperativo de equidad en la participación del bien común y la economía distributiva nos da la medida de esa distribución en la práctica. La economía es la medida del derecho a la participación individual, porque nos indica los límites eficaces del reparto del bien común, a fin de mantener la economicidad del sistema.

La distribución realizada por la economía, trata de armonizar el máximo de justicia con el máximo de producción, impide que la justicia sea antieconómica, como, a la inversa, la justicia distributiva impide que la economía sea injusta.

Los principios en que puede fundarse un programa de distribución económica, son tres:

- 1.- Distribuir de tal manera que todo el mundo tenga forma de satisfacer sus necesidades.

- 2.- Distribuir de tal manera que todo el mundo tenga forma de

obtener la misma satisfacción real.

3.- Distribuir de tal manera que la satisfacción obtenida sea la mayor posible.

El primero de ellos implicaría el análisis subjetivo del usuario del ingreso. Habrá quien sea insaciable en sus deseos y quien no requiera nada. El reparto económico quedaría al arbitrio del capricho individual.

El segundo de ellos, la "misma satisfacción real" implicaría igualdad de ingresos nominales, lo cual ni es justo ni es económico. Además, aún con igualdad de ingresos, pronto los hombres activos los habrían duplicado y habría que volver a hacer la distribución y así "ad infinitum".

El tercer principio, la mayor satisfacción posible de un ingreso estatal limitado, es el único aplicable a la distribución económica.

Las desigualdades económicas en el ingreso provienen de:

A.- Del ingreso de la propiedad,

B.- Del ingreso del trabajo.

A.- La desigualdad de ingresos provenientes de la propiedad ha sido la más combatida, ya por la propiedad misma, ya por el ingreso que de ella viene.

La participación del hombre en la propiedad es cosa jurídica, el ingreso que de ella deriva es cosa económica. En un Estado en donde la participación del hombre en la propiedad está distribuida equitativamente, la desigualdad de ingresos no es tan notable.

Frente a la desigualdad de ingresos, provenientes de la propiedad, el Estado puede adoptar uno de estos caminos: o la equitativa distribución de la propiedad misma entre el mayor número de habitantes o la del ingreso económico derivado de ella.

En cuanto a la tierra, recordando la significación de la justicia distributiva aplicada a la superficie rural, en cuanto a la superficie urbana, como no es posible una parcelación de ella, la actitud que puede asumir el Estado es igualar los ingresos que derivan de la propiedad urbana.

En tanto que la propiedad rural ha sido objeto de revueltas y reglamentaciones, la propiedad urbana ha sido objeto de estudios más serios. En ambos casos, uno de los medios de nivelar las rentas originadas en la propiedad son los impuestos con propósitos de redistribución de ingresos.

Dado que la utilidad de la propiedad rural es más bien producto del trabajo que de la tenencia de ella, veremos la forma de realizar la economía distributiva.

Es la tierra urbana la que provoca la mayor desigualdad de ingresos; las rentas de las casas habitación, la especulación en terrenos, etcétera, son índices de fuentes de ingresos no trabajados totalmente.

Lo que el Estado podría hacer, por una parte, es dar a cada hombre una participación en la propiedad urbana, mediante las políticas de casas de renta barata y por otra, impedir que la habitación le signifique una sangría de su ingreso mediante esta política.

Pero al igual que el Ejido, en las casas de renta barata, el Estado sería el propietario del inmueble y el hombre sólo tendría el goce de ella. Lo ideal sería mantener la copropiedad, por cualquier medio, de los edificios comunales.

Aún cuando la política de vivienda tiene objetivos demográficos y culturales, desde el punto de vista económico, es una de las que han ido adquiriendo mayor importancia.

Desde el punto de vista jurídico, la propiedad o es un derecho absoluto o es un derecho funcional. Después de la vigencia del absolutismo en la propiedad, hoy estamos viendo las corrientes modernas que tratan de volverle a poner limitaciones.

En realidad estas escuelas modernas no son sino el retorno al pensamiento medieval cristiano. Fue la Edad Media Católica la que sujetó al propietario a fuertes obligaciones, este era un "jus procurandi et dispensandi" y había que usar de ella "convenienter", es decir, convenientemente, la idea de la propiedad absoluta no es cristiana, es precristiana como en Roma, la deformación del cristianismo como en Lutero y Wiclef, o desprecio de él, como en el capitalismo liberal. Entonces, procurar la distribución económica del ingreso de la propiedad, no es una injusticia sino al contrario un deber de justicia. Por otra parte, tampoco las rentas del patrimonio quedan en absoluto a merced del libre albedrío del hombre; es decir, las que no le son necesarias para la sustentación decorosa y conveniente de la vida. Al contrario, la Sagrada Escritura y los Santos Padres constantemente declaran que los ricos están gravísimamente obligados por el precepto de

ejercitar la limosna, la beneficencia y la magnificencia.

8.- La desigualdad de ingresos provenientes del trabajo, implica a su vez un horizonte de medidas políticas.

Como el trabajo contemporáneo se realiza en forma colectiva, adoptando el sistema de empresa, es en este tipo de organización donde debe buscarse la distribución de ingresos del trabajo.

La empresa moderna está en entredicho, se ha tratado de buscar su transformación profunda, quitándole ese carácter impersonal y deshumanizado. Esta cuestión no debe ser resuelta sino por una limitación del derecho de propiedad. El jefe de la empresa es el propietario del capital que pone a disposición de la empresa, porque ésta no puede ser objeto de propiedad. No es propietario es jefe, es el primero en esa comunidad de trabajo de la cual tiene la dirección.

El camino a esa distribución del ingreso del trabajo de la empresa se ha iniciado, ya en varios Estados, mediante el sistema de participación de utilidades.

Claro es que en cada Estado y en cada industria habrá que tomar en cuenta las condiciones de la empresa, pero este es el principio de una época más justa, si es que esa legislación está inspirada en la justicia social y no es sólo un paliativo. Pero, mientras la Legislación del Trabajo esté planteada en términos equívocos de lucha de clases, la participación de utilidades es causa de mayores conflictos que beneficios.

#### 4.- EVITAR LA DEPRESION Y LA INFLACION ECONOMICA.

La presencia alternativa de estados de prosperidad y depre --

sión en el desenvolvimiento de las economías ha preocupado hondamente a los tratadistas.

Acabar con el paro forzoso y la desocupación en masa, para - convertir el desarrollo de un Estado en una espiral de expansión equilibrada y estable, sin que el incremento se desencadene en - hipertensión económica, la coyuntura y después la depresión, es - un objetivo concreto que en materia económica debe realizar el - Estado, un objetivo que no puede agruparse en ningún otro, y que cada día tiene más importancia.

Los colectivistas fundan parte de sus argumentos socializan - tes en la presencia de la desocupación a gran escala, los plani - ficadores buscan ante todo, regimentar la economía para evitar - la contracción periódica del sistema. Los Estados donde impera - el mercado abierto y la iniciativa privada, han adoptado diver - sas actitudes - de política fiscal y bancaria, con objeto de evi - tar el paro forzoso.

Como medida económica del Estado, el control del ciclo econó - mico es condicionante, por así decirlo, de la expansión del sis - tema (4).

Ante todo hay que hacer la aclaración de que no toda desocupa - ción es indicio de crisis, porque en la vida económica hay siem -

(4).- Si la ciencia económica pudiera eliminar por completo las - oscilaciones bruscas de la actividad económica, esta posibilidad sería la conquista más importante de la propia economía y de las ciencias sociales.

pre un cierto grado de desocupación cuantitativa. Existiendo por tanto, tres clases de desocupación, a saber:

1.- Una desocupación mínima, provocada por el constante crecimiento de la población y la movilidad de ésta, hasta encontrar fuentes de trabajo remunerado, que es la desocupación normal.

2.- Otro tipo de desocupación, de mayor cuantía que la anterior, motivada por los constantes ajustes del mercado, ya por aumento de eficiencia de la maquinaria que desplaza hombres, o ya por cambio de estructura en el sistema, es la desocupación estructural.

3.- Por último, la desocupación motivada por el paro en masa y la superproducción que afecta a todo el orden económico, esta es la verdadera desocupación cíclica.

Han sido numerosas las teorías elaboradas para la explicación del ciclo económico y numerosas las distinciones hechas en sus causas y condiciones. Se ha hecho la distinción entre crisis (5) y depresión (6) o entre las fases del ciclo económico, pero la más generalizada opinión coincidiría en todas ellas, afirmando -

(5).- Crisis, significa un punto climatérico que señala el paso de la prosperidad a la depresión.

(6).- Depresión, es una situación en la que el ingreso real consumido o el volumen de consumo por habitante es inferior al normal, es el punto más bajo de las posibilidades de lucro.

que consiste en la presencia alternativa de prosperidad (7) y de depresión. Ante la dificultad de adoptar un partido ante ellas - (pues, el objeto de este punto es demostrar la necesidad y la posibilidad que tiene el Estado de evitar la crisis), nos concretaremos a la exposición de algunas de ellas, viendo qué actitudes puede asumir el Estado en cada supuesto y cómo, posiblemente, - las medidas a tiempo podrían evitar la contracción, atendiendo a las características particulares del fenómeno, ya que cada ciclo económico, cada fase de prosperidad y depresión posee sus caracteres propios que no se encuadran en ningún otro o aparecen únicamente en un pequeño número, es decir, en una unidad histórica.

Al hablar de evitar la depresión, nos referimos a las fluctuaciones alternativas del sistema económico:

1.- Al ciclo económico propiamente dicho, que se verifica en intervalos de tres a doce años.

2.- A las variaciones estacionales, motivadas por las diferencias de oferta y demanda en cada año.

3.- A las fluctuaciones de larga duración o grandes ciclos que se presentan cada cincuenta años o más.

Descartamos la tendencia secular, porque el control de las fluctuaciones tiene por objeto precisamente, equilibrar dicha tendencia, y también descartamos las fluctuaciones accidentales, porque caen fuera de la previsión económica.

(7).- Prosperidad, es la situación en la cual alcanzan una elevada cuantía o aumentan el ingreso real que se consume, el producido y el número de obreros empleados.

El ciclo económico tiene cuatro fases:

- a).- El período de expansión;
- b).- El punto máximo o crisis;
- c).- El período de depresión, y
- d).- El punto más bajo de crisis y la iniciación de recuperación.

Parece ser que la política económica, alerta para lograr la recuperación, no ha encontrado la manera de evitar la crisis evitando el exceso de expansión; de todas suertes, es obvio que según la fase en que se encuentre la economía, deben tomarse las medidas necesarias para lograr la estabilización.

#### TEORIAS MONETARIAS

En efecto, si en la fase de expansión se observa que los fenómenos monetarios están provocando la expansión acelerada, es necesario tomar medidas monetarias para contrarrestarlas.

Los teóricos monetarios del ciclo, estiman que la fase ascendente nace de una expansión del crédito o del dinero; la expansión del crédito pueden provocarla los bancos cuando otorgan facilidades a sus clientes o disminuyen su tasa de interés, con ellos aumenta la demanda expresada en poder de compra, la producción aumenta para satisfacer esa demanda y a su vez la producción se traduce en nuevo aumento de demanda y, nos encerramos en un círculo vicioso cada vez más intenso de la actividad productora, hasta que llega un momento de saturación.

Durante ese lapso de inflación de créditos, el Estado puede frenar la expansión por diversos caminos: aumentando el encaje -

bancario legal o subiendo las tasas de redescuento, con lo cual disminuye la oferta bancaria del crédito y disminuye la demanda del mismo ante el aumento del precio (interés) del capital.

Durante la fase descendente, al contraerse el crédito, la demanda disminuye, las mercancías se almacenan, los comerciantes no solicitan pedidos de los fabricantes, la producción baja y, al bajar, disminuye la derrama del poder de compra de los sueldos, lo cual hace disminuir más la demanda, y así, en forma acumulativa estamos en un círculo vicioso descendente. Los inversionistas, entonces, se retiran del mercado de inversiones, el tipo de interés baja lentamente, pero no hay demanda de capital y llega un momento en que la depresión se hace paro forzoso.

Durante este período, cuanto más cerca se ataje la depresión es más fácil la recuperación. Si, al primer síntoma de depresión, se bajan las tasas de interés, más abajo del interés natural del mercado se puede lograr la recuperación; si esa medida es inoperante, la banca central puede absorber los créditos, comprar valores en el mercado a fin de mantener la demanda; por su parte el presupuesto puede lanzar una deuda interna para redistribuir el poder de compra en obras públicas para reanimar el mercado, etcétera.

Las teorías monetarias del ciclo casi identifican expansión con inflación y contracción con deflación, por eso, al iniciar la recuperación por medios artificiales de fomento monetario, hay que tener mucha cautela ya que, su eficacia depende del desarrollo de una técnica, aún ignorada, para saber en qué medida de

be inyectarse dinero y cuando debe ser suspendido.

Cuando al final de un largo período inflacionario, existe aún una desocupación muy grande, el Estado no puede seguir promoviendo el fomento monetario, ni es fácil hacer más barato el dinero; no queda entonces más recurso que la canalización del crédito - disponible, por medio de redescuentos selectivos o por el control del crédito tipificándolo por actividades. Esta última medida es una emergencia de índole estatal y no es ni debe ser una medida ordinaria de política, porque, aunque en materia de moneda y monto de créditos debe haber un orden de conjunto, en materia de su aprovechamiento debe existir el orden de por menores - múltiples.

#### TEORIAS DEL PODER DE COMPRA.

Las actitudes que puede asumir el Estado frente a la depresión motivada por fenómenos monetarios son aplicables a la teoría del ciclo, que afirma que la depresión se debe a que la capacidad de compra del consumidor tiende a crecer más lentamente - que la capacidad de producción del sistema económico, es decir, a la teoría del sub-consumo.

Si se considera que la depresión viene de una insuficiencia de la demanda monetaria, ya sea porque los salarios crecen menos rápidamente que la producción, ya sea porque parte del dinero se esterilice con el atesoramiento, ya sea porque los signos monetarios permanezcan inalterables frente a una oferta cada vez mayor, entonces el fenómeno monetario puede superar el infra-consumo -

con la creación de nuevos signos que pongan en mercado mayor poder de compra.

#### TEORIA DE LA SUPERCAPITALIZACION.

Si la realidad económica del sistema, da margen a pensar que la depresión se debe al aumento de la producción de bienes de capital frente al estancamiento de la producción de bienes de consumo, es decir, si como estiman los teóricos de la super-capitalización, la depresión viene de la acumulación de capitales en la retaguardia, en el primer proceso del orden económico, el Estado puede tomar medidas para contrarrestarla. La crisis viene porque existe un desequilibrio vertical en el proceso económico, al hecho de que, por diversas causas, las industrias productoras de bienes de capital capitalizan más rápidamente que las de bienes de consumo.

Frente a esta tendencia, el Estado puede implantar los redescuentos selectivos del Banco Central, o manejar las exenciones de impuestos facilitando el establecimiento de industrias para el consumo, indicar, en una palabra, la trayectoria de la inversión particular a fin de orientarla al equilibrio del sistema.

Mantener un sistema equilibrado de economía es la constante de los objetivos del Estado, tomar medidas frente a cada desequilibrio, serían las variaciones a tomar en cada caso concreto.

Estos cuatro objetivos directrices nos dan una base general de política económica; el Estado debe procurar realizarlos en armonía con todos los demás fines, no ser ni un Estado Gendarme, -

ni un Estado Totalitario, cumplir esas metas en cada una de las esferas, pública y privada, para realizar así el bien público - económico.

Ahora bien, para la realización de esos objetivos hay que tener en cuenta la pregunta capital frente a la política económica ¿Cómo deben explotarse los recursos del Estado y quién debe decirlo?

C A P I T U L O   V

" LOS FINES DEMOGRAFICOS "

## LOS FINES DEMOGRAFICOS

El propósito de este capítulo es mostrar cómo el Estado ha -  
realizado en forma incierta y por qué debe realizaren forma pre-  
cisa una política en materia demográfica a fin de alcanzar el -  
bienestar de la comunidad.

Es muy común decir que el bienestar de los habitantes es el-  
objetivo de toda organización política, pero en la práctica no se  
ha visto a los habitantes sino individualmente, considerando a -  
cada uno como unidad jurídica o económica o a la totalidad como-  
conjunto político, jurídico o económico; pero no siempre se les-  
ha visto en su materia sustantiva, en su unidad vital colectiva,-  
estudiando sus fenómenos elementales, nacimiento, matrimonio y -  
muerte y las relaciones de éstos con la salud pública.

No obstante, si los fenómenos materiales (biológicos por así  
decirlo) del hombre reunido en sociedad dan origen a tantos pro-  
blemas, es necesario que el Estado tenga una noción definida --  
frente a estas cuestiones, es decir, que ejerza lo que se ha --  
llamado una política demográfica.

En todas esas medidas y en muchas otras de inmigración o eu-  
genesia, de colonización o de asfixia, hay un elemento común, -  
todas ellas tienen como objetivo de la actividad política a la  
población del Estado, considerada ya desde su número, ya desde-  
su calidad.

Podría decirse que los fines demográficos del Estado son par-  
te de los fines económicos porque, según algunos tratadistas, -

la demografía es aquella parte de la economía que, mediante las estadísticas, estudia los fenómenos de la población.

Aún cuando existe una íntima relación entre la economía y la demografía, dado que ambas ciencias tienen el mismo objeto material: la sociedad, el conjunto de hombres, difieren en el objeto formal de la misma; pues, en tanto que la primera estudia las necesidades del hombre y los esfuerzos para satisfacerlas mediante los procesos de producción, circulación y consumo, la segunda estudia la capacidad reproductiva, la fecundidad, el recambio de estratos demográficos, las tendencias cíclicas del crecimiento, las condiciones vitales de salud o enfermedad, etcétera.

Por otra parte, si bien es cierto que ambas ciencias utilicen el mismo instrumental de investigación, la estadística, las leyes derivadas de la observación económica, difieren de las leyes, si las hay, de la investigación demográfica. La Ley de Greesham no tiene nada que ver con la demografía; asimismo, la ley o tendencia, que encuentra Gini, de que en los pueblos el dilema es vida intensa de corta duración o vida pacífica de larga duración, no puede aplicarse a la economicidad del esfuerzo ni a la ciencia económica.

Claro es que los fenómenos demográficos tienen consecuencias económicas y, a la inversa, los económicos influyen en la población; es obvio también que mediante una política económica se pueden lograr objetivos demográficos y que inversamente, puede emprenderse una política demográfica para alcanzar finalidades -

económicas; pero la relación de dos esferas de acontecimientos, - no implica inclusión en la misma rama del conocimiento, máxime - cuando estudiando el mismo fenómeno se parte de dos puntos de - vista distintos y esto es lo que, en términos generales, consti- tuye una ciencia.

De cualquier manera, situando la demografía como rama económi- ca o considerándola ciencia independiente, una política destina- da a los fenómenos de población debe separarse, por necesidad -- práctica, de una política puramente económica.

El primer problema que debemos afrontar es el concepto de pue- blo que la demografía debe tomar en cuenta para su investigación científica y consecuentemente su aplicación práctica.

El pueblo fué la nación; el conjunto de hombres con caracte- res comunes. "Solo cuando se liquida el orden social estamental-- y se afianza la sociedad civil y cuando comienza a desvanecerse la diferenciación dinástica entre los Estados, se constituye el- pueblo como 'nación' política"(1). Entonces el pueblo y la nacio- nalidad se identifican, el pueblo es una formación cultural o u- na formación étnica, sólo en los últimos tiempos la puridad de - los conceptos ha exigido una nueva distinción entre nacionalidad y pueblo.

El pueblo entraña una noción jurídica o una noción numérica.

Jurídicamente, el pueblo de un Estado es el conjunto de hom- bres cuyo bienestar y protección debe vigilar éste (aspecto pasi

(1).- heller, Hermann, Op. Cit., Pág. 175.

vo) y los cuales tienen a su vez la capacidad de regir los destinos del Estado mediante su participación en la formación del derecho y de la voluntad política (aspecto activo). Este concepto de pueblo da lugar al problema de saber quiénes forman o deben formar la comunidad política.

Este concepto numérico, estadístico, de pueblo es el que interesa a la demografía y si esta ciencia toma en cuenta las diferencias étnicas o religiosas, diferencias de clase o nacionalidad jurídica, lo hace en tanto que estas diferencias sean palpables en los fenómenos de población, abstracción hecha de cualquier otra consideración jurídica o política.

Pero, aún cuando no pueda haber precisión matemática en la estimación del óptimum de población, sí ha existido un vago instinto, una noción de sobre-población o de subpoblación que lleva a los pensadores a exigir al Estado medidas poblacionistas o antipoblacionistas, a fin de aumentar o disminuir el número de habitantes, ya sea por medios naturales o por medios políticos.

En síntesis, la relación entre población y Estado está presente en casi todo el pensamiento político, pero la idea de una política demográfica, (por lo menos en los Estados de América), se considera cosa de gabinete, no una política práctica para resolver los problemas públicos.

No obstante, un Estado en la plena realización de sus fines debe poseer una política demográfica precisa a fin de obtener una población que sea adecuada, en términos generales, a los re-

cursos naturales de un Estado, lograr el equilibrio en la plenitud de que hablaba Rousseau (2).

Ahora bien, la ciencia demográfica esta dividida, o puede dividirse para propósitos prácticos, en dos grandes directrices, - en dos distintos puntos de vista, el cualitativo y el cuantitativo. Desde el primero se estudian las condiciones vitales de la población, su salud o enfermedad, sus condiciones de higiene o insalubridad, su cultura o ignorancia, la pirámide de las edades, el nivel de consumo, la vivienda, etcétera; y desde el segundo - se estudia la sobrepoblación o la infrapoblación, la distribución de las densidades, la política de migración, la mortalidad, la nupcialidad, la fecundidad media, el optimum demográfico, etcétera. Cada una de estas ramas de la demografía nos da una pauta de acción política, no solo una respuesta frente a cada problema sino una obra conjunta, apegada a una sana doctrina demográfica, respondiendo al presente y planeando una dinámica política. La Demografía cuantitativa y cualitativa, con sus problemas, hacen que todo Estado, para cumplir con sus fines, adopten ambas directrices.

#### 1.- POLITICA DEMOGRAFICA CUANTITATIVA.

Dos peligros deben ser conjurados, sobrepoblación o infrapoblación. Es entre esos dos extremos que se puede concebir un equilibrio o una posición óptima. En otras palabras la obtención y conservación de un optimum demográfico, debe ser la tó-

(2).- Vease la Presencia de Fines en el Estado (punto 3, Clasificación de los Fines del Estado).

nica base de la política de población de un Estado.

Hay dos clases de óptimum demográfico, dos tendencias: una, - individualista, igualitaria, ligada al nivel de existencia de cada uno y malthusiana de hecho; la otra fundada en la jerarquía social y ligada al poder del conjunto más que al nivel material e individual; una es de tipo individual, la otra estatal. A - - cuál debe hacerse caso y debe ser la meta.

Esto dependerá de circunstancias políticas de un Estado, si - está en peligro exterior, si tiene fronteras con desnivel demográfico, si necesita poderío, debe tomarse en cuenta la segunda. Pero en el mundo actual, en el que los fenómenos demográficos -- han perdido parte de su importancia tradicional en caso de guerra, el nivel demográfico cuantitativo, el óptimum deseable, debe ser el primero; tomando como base no el egoísmo individual, - sino el bienestar material del conjunto, a través del de cada -- uno.

Como habíamos dicho anteriormente, el óptimo de población es difícil de precisar y de conocer, el óptimo depende no sólo del efectivo demográfico sino de la estructura misma de la población, - de su composición por sexo, por edad, su duración media de vida, etcétera. Desde este punto de vista, tanto el suelo como el capital y el trabajo, pueden sufrir transformaciones que cambien el óptimum de oferta, de trabajo y de subsistencias.

La política demográfica de un Estado, estará pues de acuerdo con su situación; una política poblacionista si el Estado tiene-

anemia demográfica, o una política antipoblacionista si está sobrepoblado. Si se está bajo el óptimum, sea por baja densidad, sea por tener aún recursos disponibles, el Estado debe realizar una política de fomento de población, en cambio, si se ha rechazado dicho máximo deseable, el Estado debe fomentar una política inversa, a fin de lograr, en ambos casos, el bienestar de los hombres.

#### A.- POLÍTICA POBLACIONISTA.

El conjunto de actitudes del Estado fomentando la población, están encaminados en dos direcciones, la una, buscando encausar el crecimiento de la población y la otra, evitando que ésta disminuya cuando se hace patente una desnatalidad muy grande.

El primer caso, el alcance de una mayor población ha sido -- objeto de diversas actividades, ora es una política de inmigración, desarrollada a principios de este siglo por los Estados Unidos, ora es el salario familiar con compensación por el número de hijos, ora es el impuesto sobre el celibato para aumentar la nupcialidad del Estado, ora es, incluso, el simple apareamiento del hombre y mujer, como se fomentaba en la Alemania Nazi.

Por otra parte, la política poblacionista con objeto de evitar la despoblación de un Estado, debe ser respuesta a las causas mismas de la despoblación si se trata de emigraciones por mala situación social, remediar en lo económico, lo cultural y lo jurídico esas condiciones y si se trata de una creciente des

alidad del Estado, procurar el fomento del matrimonio y de natalidad por todos los medios.

En la desnatalidad de los Estados suelen obrar razones económicas, culturales y quizá también razones estrictamente demográficas.

Si la economía de un Estado hace que el padre de familia vea en cada hijo una carga onerosa, la despoblación se extenderá muy pronto a todas las capas sociales.

Si el lujo, la molicie, el aborto y el celibato son originales por un medio ambiente de disolución, por una cultura decadente, individualista y llena de egoísmo, el Estado puede recurrir a los resortes culturales a su alcance para reafirmar la nupcialidad primero y la natalidad después.

Si muchas veces han sido estériles los esfuerzos poblacionistas, es porque no han comprendido, protegiendo el motor genésico de los Estados, la familia.

El fomento de las relaciones familiares es un problema más entre los fines culturales del Estado, no obstante la consecuencia que tiene sobre el porvenir de los Estados la ruptura de los lazos familiares, el hecho aplastante de la desaparición del hogar para convertirse la casa en un centro de consumo común o de cansancio en común. obliga al Estado a tomar medidas educativas con fines demográficos.

Pero sí, como afirman algunos demógrafos, la desnatalidad de un Estado es un fenómeno natural del ciclo demográfico, según e

cual los Estados tienen fases de enorme natalidad, plenitud, desnatalidad y decadencia, entonces la política demográfica se convierte en una actividad de vigencia secular.

Parece ser que la reproductividad de un pueblo, contra lo que podía esperarse, disminuye a medida que aumenta su nivel de vida, y ya sea esto un elemento accidental, consecuencia de otras causas más profundas, o un hecho determinante, lo cierto es que se observa entre los Estados.

Entonces, si un Estado se encuentra frente al ciclo demográfico, debe adoptar todas las medidas necesarias para conservar su vigor, su potencia generadora, y ello da lugar a la necesidad de entrar a fondo en sus causas, poniendo todas las ciencias conexas, desde la Biología y la Antropología, hasta la Sociología a la búsqueda de una política frente al ciclo demográfico. Si por ejemplo, se estima que es necesario un recambio de razas, la necesidad de un mestizaje, puede promoverse una política inmigratoria calificada.

#### B.- POLITICA ANTIPOBLACIONISTA.

Cuando los Estados están sobrepoblados, suelen emprender una política de disminución de la población; ya sea por medio de la restricción de la natalidad, ya sea, como en los pueblos primitivos, abandonando o incluso matando a los ancianos, o ya sea colocando los excedentes en otros lugares, por medio de la colonización o de la guerra.

Aún cuando para algunos pensadores todo excedente de población se anula a sí mismo por la miseria, el hambre, la peste --

o la guerra, cada hombre en exceso en un Estado sobrepoblado afecta no solo su propia existencia, sino la existencia y seguridad de todos los demás.

Si bien es difícil hablar de sobre población en muchos Estados, hay algunos donde ésta es patente.

Apesar de que la colocación de excedentes demográficos en otros lugares, no es un recurso que pueda ser fácilmente utilizado, los pensadores le han dado una gran importancia a esta política.

La política restriccionista no ha sido una necesidad imperante en los Estados, han sido más bien las medidas de desplazamiento las que se han llevado a cabo.

La sobrepoblación puede ser evitada si un Estado que se encuentra en el óptimum es capaz de desarrollar una política del ritmo de crecimiento.

En efecto, actualmente pocos Estados occidentales pueden hablar de sobrepoblación, pero en muchos de ellos una política de poblacionismo dirigido es más importante de lo que parece, a -- fin de controlar su ritmo de crecimiento y de expansión demográfica.

Puede muy bien pensarse que no hay nada que hacer mientras el Estado pueda seguir soportando más hombres y que, llegado el momento, se restringirá la natalidad, pero cuando un Estado deja de tener un mismo ritmo de natalidad, cambia la pirámide de las edades, aumenta el porcentaje de ancianos, cambian la estructura del consumo, el ingreso nacional, la población activa, etcé-

tera, en una palabra se producen una serie de desajustes sociales.

Es necesario, entonces, que los Estados tengan una política demográfica cuantitativa.

## 2.- POLITICA DEMOGRAFICA CUALITATIVA.

Desde el punto de vista cualitativo, la política demográfica se ha enfocado a aquellos caracteres que tipifican a la población de un Estado, sin tomar en cuenta solamente el número. Factores tales como las enfermedades predominantes, el estado de higiene general, el grado de consumo y de cultura, la estructura de las edades, el tipo de habitación en que viven, los rasgos étnicos que son más generales y su necesidad de conservarlos o cambiarlos, son todos ellos elementos cualitativos frente a los cuales se ha adoptado, eventualmente, una actitud política determinada con variantes en cada Estado; factores todos que vistos desde el punto de vista político, caben en la política demográfica cualitativa.

Estos problemas pueden ser, a su vez, subdivididos en dos rubros, según sea que la calidad, lo cualitativo de la población sea intrínseco, substancial, de los individuos o bien extrínseco, accesorio, formal de los mismos; pudiendo entonces hablarse de una política demográfica cualitativa, 1) Intrínseca y 2) Extrínseca.

1.- Desde el punto de vista material, en lo que concierne a los individuos en su ser sustante, carnal, material, los Esta-

dos han procurado, desde muy antiguo, la superación de los caracteres biológicos de la población o la conservación de ellos evitando la degradación.

Hasta nuestros días, la selección de los hombres dentro del Estado se ha tratado de fundar tanto en cualidades individuales, como en una supuesta cualidad colectiva de carácter étnico y hereditario: "la raza". (3).

Los prejuicios raciales se han convertido de hecho en el motor de selección de la procreación, y a la vez, en motor de repulsión de un tipo humano contra otro.

Según sea el concepto de raza en cada Estado, es la política que adopta.

Si se considera que los caracteres raciales son inmutables y se transmiten en milenios, como en el "mito ario" y la defensa de las razas, los pueblos suelen conservar un círculo cerrado de caracteres humanos, ya que, según esa creencia -dice Heller- "supuesta una raza física constante, no solo se da en ella ... una raza anímico-espiritual igualmente constante, sino que además ello es cosa que se puede conocer por la razón y, por consiguiente, políticamente utilizable"(4).

(3).- "El origen del Estado está en los conflictos raciales y el predominio de las razas superiores". Heller, Hermann, Op. -- Cit., Pág. 166.

(4).- Heller, Hermann, Op. Cit. Pág. 165.

En el Continente Americano, la idea más generalizada de la raza es la que se hace derivar de las condiciones geográficas - ambientales; es decir, que la raza se forma por la acumulación-hereditaria de las funciones humanas en un ambiente geográfico-determinado.

Si en una forma material no puede afirmarse la permanencia - multiseccular de los caracteres étnicos, menos puede afirmarse - por lo que hace a los caracteres anímicos de un pueblo o de una raza, porque aún cuando no cambien de latitud, sufren transformaciones radicales

Es que las razas, lejos de perdurar en sus caracteres, los van cambiando también en el decurso de los siglos; por eso es - que una actitud política frente a la raza no puede tomarse con absoluta validez científica; en cambio, la idea de una selección de la especie en beneficio de la comunidad no puede descartarse. Más allá de la Antropología Política hay una selección necesaria fundada en la salud pública.

El certificado prenupcial es una reminiscencia, sin efectividad práctica, de algo que debiera ser una política enérgica, no ya de selección en el sentido de cruzamiento de razas y especies, sino, por lo menos, en el sentido de prohibir y evitar la reproducción de individuos que, cargando males hereditarios, dejan sus lacras con vida aún cuando ellos ya han muerto. Si, en otros aspectos, la última decisión puede radicar en el individuo, en el aspecto eugénico, la primera y última decisión radi-

ca en la Higiene, por encima de todo otro criterio.

Hay que hacer incapié en que el eugenismo, desde un punto de vista político, no tiene nada que ver con el pretendido eugenismo malthusiano; que lo entiende como reducción o restricción de la natalidad porque, el eugenismo, que mejoraría probablemente la raza en una sociedad fecunda, tendría por primer efecto en una sociedad estéril dar el tiro de gracia a la natalidad.

2.- Desde el punto de vista extrínseco, la política demográfica cualitativa, se ha apuntado siempre hacia un aumento del nivel humano objetivo de la población.

Este nivel no sólo es un "status" determinado de consumo o de producción, aunque pueda traducirse en tal; es el nivel general de actividad frente a la vida, que puede obtenerse mediante la economía, la cultura, la higiene, etcétera, es el estado de la población frente a las disponibilidades de la civilización o cultura.

La demografía cualitativa implica una vasta política de muy diversa índole, desde la higiene hasta la vivienda.

En los Estados, un programa de vivienda implica, en primer término, el equilibrio entre la población rural y la urbana; evitar las grandes concentraciones urbanas que, en nuestra época, ya no tienen razón de existir, máxime cuando hoy solo se justifican como comunidad de disfrute, no ya de las comodidades, por que éstas, así como la producción, pueden ser descentralizadas, sino solamente de diversiones especializadas producto del gran-

mercado.

Hay que equilibrar la actividad entre la ciudad y el campo, sanear la distribución geográfica de la población en toda su amplitud, pues cuando esto no se hace, todos los demás pasos por sanear la vivienda están siempre por abajo de las necesidades.

Muchos de los programas realizados por los Estados en materia de saneamiento de suburbios, de moradas colectivas, de casas de renta barata, tendrían que ser menos intensas si se lograra ante todo, un equilibrio rural y urbano.

Por lo que hace al porcentaje de la población pobre y analfabeta, es indudable que con una economía raquítica y una cultura deficiente el hombre no podrá, ni querrá tal vez, mejorar su sistema de vida.

Por eso es que una mejoría cualitativa del nivel de vida de los habitantes de un Estado, engloba actividades muy diversas - ya culturales, ya económicas. Estas medidas tendrán efectos demográficos tanto cualitativos, cuanto cuantitativos.

Tanto en su propia substancia, como en su circunstancia, una mejoría cualitativa de los habitantes de un Estado, es una misión ante la cual no puede cruzarse de brazos.

Higiene y vivienda, economía y escuelas, salubridad y eugenismo, agua potable o distribución geográfica, son todas ellas políticas que deben estructurarse al logro del aumento cualitativo del nivel de vida de la población del Estado.

En la vida moderna de los Estados no es posible ya omitir u-

na política demográfica, ni cuantitativa, ni cualitativa. A medida que, en el siglo XX, avanzan las posibilidades de acuerdos mundiales en todos los sectores, ha comenzado también a pensarse en un acuerdo mundial, un concierto de Estados para equilibrar los recursos totales con la población total; se apunta la idea de una política demográfica cuantitativa de dimensiones terráneas.

Desde el punto de vista cualitativo, el "Programa del Punto-Cuarto de las Naciones Unidas" y los "Programas de Asistencia -- Técnica", son también intentos de elevar, mediante la aplicación de la tecnología, el nivel de vida de los Estados poco desarrollados.

El porvenir de la humanidad, multiplicando su número cada vez, hará que algún día se tomen medidas más firmes contra la sobre población del ecúmene. El crecimiento constante de la población mundial nos hace pensar en una comunidad internacional más armónica, fundada en el balance mundial de las posibilidades del ecúmene frente a la supervivencia del hombre.

Si en otros aspectos de la cultura, el hombre es la medida de todas las cosas, en este aspecto, son las cosas las que darán, tal vez, la medida del hombre.

Hoy por hoy, distantes de una nueva estructura mundial, es innegable que cada Estado debe emprender una firme política demográfica; cuantitativamente, porque del número de sus habitantes dependerá en todo caso su grandeza o su miseria, su seguridad o

su debilidad; y cualitativamente, porque evitaría a muchos. Estos escuchan de nuevo las terribles palabras de Virgilio (Odas): "Nuestros padres, peores que nuestros abuelos, nos engendraron a nosotros aún más depravados y nosotros daremos una progenie - aún más incapaz".

CAPÍTULO VI

" FINES CULTURALES "

## LOS FINES CULTURALES

"Ningún Estado puede renunciar a la utilización de los poderes espirituales para sus fines" (1). La actividad política que tiene como destinatario al hombre, considerado como "homo sapiens", como sujeto racional, inteligente y libre, como unidad pensante, tiene más importancia de la que generalmente se le da y es de tal trascendencia, que sin una política del espíritu, sin una política cultural, quizá no podría realizarse ningún otro fin del Estado.

El futuro de un Estado depende de su perpetuación; esto es, de la educación de sus hijos; su poderío depende a su vez de la ciencia y la investigación, ambas cosas son cultura.

Además, si afirmamos que el derecho tiende a realizar la justicia es porque contamos con una idea de justicia, si se defiende la propiedad privada, es porque se le considera buena y si se le imponen limitaciones es porque se las estima benéficas, porque en términos generales, tenemos antes de tomar cualquier actuación individual o colectiva, una idea de lo bueno y de lo malo, de lo justo y de lo injusto, de lo moral y de inmoral, en una palabra, porque tenemos un acervo de directrices, un repertorio previo de valores y de reacciones frente a la vida, una cultura.

Este acervo de valores, que forma o tiende a formar el pueblo considerado como una unidad cultural, es el supuesto previo de toda política, porque cada acción supone un acuerdo sobre la validez del fin buscado, máxime en la vida pública, donde sin un repertorio común de valores que defender no existen posibilidades (1).- Heller, Hermann, Op. Cit. Pág. 225.

des de acción común. Cualquier decisión, respecto a la forma en que debería estar organizada la sociedad, implica un juicio sobre el bien y el mal, sobre el sentido de la vida y el espíritu.

Educación gratuita y obligatoria, religión oficial, universidades, sociedades científicas, escuelas públicas, institutos, museos, liceos, censura, escuelas técnicas, sinfónicas, teatros -- del Estado, control de la imprenta, etcétera, una gama enorme de actividades del Estado han tenido desde muy antiguo, como objetivo principal el pensamiento y la cultura del hombre, ya modulándola, ya encauzándola, siguiendo una política cultural a veces parcial, a veces total, pero casi nunca considerándola como un todo armónico y coordinado.

Es que en todas las épocas, tácita o expresamente, el Estado ha realizado actividades de tipo cultural, de tipo valorativo -- con miras a la unidad política o a cualquier otro objetivo. Esta actividad ha sido laica o religiosa, científica o metafísica, según la preocupación capital de las épocas y de las comunidades, pero actividad al fin que puede considerarse como cumplimiento de fines culturales.

Es innegable, pues, que el Estado tiene fines que realizar -- frente a la cultura y que debe también aprovechar la cultura para sus fines: la experiencia histórica y la realidad social lo demuestran. Es innegable también que la política de ideas se ha realizado en todos los tiempos por el Estado, máxime cuando "su prestigio político crece si se logra que el tipo de cultura re--

presentado por él sea adoptado como modelo para la formación de la vida ... Por eso concede tanta importancia el Estado moderno a la política cultural en el interior y a la propaganda cultural en el exterior"(2).

Es necesario encontrar cuáles son los propósitos que el poder debe cumplir, cuáles los objetivos que debe realizar, frente al acervo de cultura y de ciencia del pueblo del Estado.

Una distinción hay que apuntar desde luego. En cumplimiento de fines culturales, el Estado como no es un fin en sí mismo, si no un medio, se encuentra al servicio de la cultura y ésta se encuentra al servicio del hombre. Cuando se trata de los fines políticos, es el Estado el que utiliza la cultura para sus propios fines, porque en aquéllos el fin es la perfección del Estado y en éstos la perfección del hombre.

Qué propósitos culturales debe realizar el Estado para alcanzar el bien común de los ciudadanos. La respuesta es múltiple y, a grandes rasgos puede dividirse en dos tipos de actividades distintas.

Dado que la cultura, en su sentido amplio, está dividida en dos grandes rubros que son: la ciencia, como conjunto sistematizado de conocimientos objetivos y la cultura propiamente dicha, como conjunto de actividades valorativas del hombre frente a la realidad; cada uno de estos rubros da al Estado actividades que-

(2).- Heller, Hermann, Op. Cit. Pág. 225.

realizar, propósitos que alcanzar y que cumplir, dado que sin ellos el bien común se obtiene a medias o definitivamente no puede alcanzarse.

En una política cultural, quién lleva la preeminencia, la ciencia o la cultura misma. Claro es que la prudencia del Estado puede siempre conjugar ambas actividades, pero la preeminencia es de la cultura, porque ella es la que indica el destino de la ciencia, el propósito de los descubrimientos, el uso de la eficacia técnica, etcétera. Un descubrimiento no es bueno ni malo, está -- más allá de los valores, el uso de ese descubrimiento para fines de guerra o para fines de paz, dependerá de la cultura ambiente del Estado. Un Estado con cultura pero sin ciencia, será un pueblo pobre, quizá enfermo, atrasado, etcétera, pero será un pueblo feliz y vivirá en armonía; un Estado sin cultura pero con técnica científica, será un pueblo próspero, rico, pero vacuo, históricamente inútil. Ciencia y cultura deben estar conjugadas en la comunidad y para ello el Estado debe emprender una política frente a cada una de ellas.

#### 1.- POLITICA DE LA CIENCIA.

Mientras la investigación natural, de tipo científico, no fue considerada socialmente útil y mientras la aplicación de la técnica a la práctica fue innecesaria o fue considerada indigna, el Estado, salvo raras ocasiones, se abstenía de intervenir en la investigación y en la técnica.

La complicación creciente de la vida, el crecimiento demográfico del mundo y la actitud liberal individualista (quizá su más -- grande mérito) dieron origen a la aceptación y a la aplicación de la ciencia y de la técnica en la vida moderna, esto a su vez dió una creciente importancia a los investigadores y a los técnicos -- en la sociedad ya que, hoy por hoy, no se trata de afirmar grandes principios sobre los cuales casi todo el mundo está de acuerdo, -- sino de realizar una sociedad habitable para el hombre, resolviendo de manera concreta, toda la serie de cuestiones que están implicadas, desde el aumento de la producción hasta su utilización -- en favor de todos, bajo la forma de un urbanismo adecuado. Se habla ya de humanismo técnico en oposición al humanismo de generalidades, se habla del advenimiento de la Tecocracia, y puesto que el papel de la máquina se va agrandando, el prestigio de los -- técnicos no podrá menos que crecer al mismo tiempo.

Ahora bien, esa creciente importancia de la técnica y del sistema, la constante necesidad de perfeccionamiento de métodos, funciones, máquinas, substancias, etcétera; que tienden a aumentar -- la eficiencia, sea en rapidez, sea en precisión, sea en rendimiento, implican para el Estado el tomar en cuenta la ciencia para -- realización de todos esos demás fines.

Si como se afirma, hay dos tipos de ciencia o de investigación la teórica y la práctica, y si en la época moderna la ciencia práctica suelen realizarla los particulares a vista de un interés determinado, el Estado tiene un doble objetivo; frente a la ciencia ;

como la Astronomía o la Geodesía, etcétera; el Estado debe patrocinar la investigación por su cuenta, porque la carencia de un interés inmediato de utilidad práctica no significa el descuido de ella, no solo porque muchos descubrimientos teóricos pueden convertirse en prácticos, sino patrocinarla por la ciencia misma.

Frente a la ciencia práctica el Estado debe respaldar la investigación privada o patrocinarla cuando no exista: apoyar los descubrimientos permitiendo tanto el beneficio del investigador como del bien político, mediante un sistema de patentes de explotación exclusiva por un lapso determinado, prohiendo firmemente la aplicación de los métodos y de los descubrimientos prácticos en beneficio de la comunidad, impidiendo que un invento determinado sea nulificado en defensa de mal entendidos intereses comerciales o financieros.

Este problema nos guía al del maquinismo, a la cuestión de que si la máquina es un perjuicio y no un beneficio para el hombre y si, por tanto, debe impedirse la introducción de nuevos métodos o sistemas que desplacen obreros y nulifiquen capitales.

El argumento que se ha esgrimido siempre contra la máquina es que desplaza brazos humanos y los deja sin trabajo.

Los principios de la Tecnocracia son: 1) Que los fenómenos sociales son susceptibles de medir y que las reglas de control y organización social pueden derivarse de estas medidas; 2) La aplicación de la máquina a la producción de bienes y servicios ha hecho imposible medir el valor de los bienes producidos en términos de-

un solo artículo y así, él ha destruido el sistema de precios; 3) La expansión del crédito, determinado en forma de deuda ha destruido las necesidades relativas de capital y trabajo, bajo el sistema capitalista, en tal extensión que dicho sistema se encuentra en -colapso; 4) El orden social y económico es demasiado complicado - para ser comprendido y controlado por políticos, por tanto el control debe ser puesto en manos de científicos.

pero la verdad es que las invenciones, el descubrimiento y la máquina, son elementos benéficos para el hombre, y si llegan a --causar perjuicios transitorios en la organización económica (la-desocupación estructural), es porque las invenciones están inspiradas en el hecho de que su resultado final es aumentar la producción, porque no llevan consigo ninguna influencia que tienda a mejorar la distribución del incremento de ganancias que se deriva - de ellos o a anular los efectos de la competencia desenfrenada, - porque las invenciones y sus resultados actúan rápidamente, mientras que los cambios sociales y políticos se verifican muy despacio, o porque la introducción brutal del maquinismo no tiene intenciones humanistas, sino solamente afanes de competencia desenfrenada.

En realidad los efectos del maquinismo dependerán de la organización económica, de lo extendido que se encuentren el régimen de Seguridad Social y la Política de Ocupación, de la capacidad de -maneo del sistema para reabsorber los desplazados y del régimen de justicia distributiva imperante. Cuando el maquinismo lesiona la ocupación del hombre, culpa es de la ineficacia del Estado y -

no de la eficacia de la máquina.

Repetamos por tanto que la misión del Estado es patrocinar la aplicación del descubrimiento, buscando el verdadero beneficio de la comunidad.

Ahora bien, patrocinar la aplicación de los mejores métodos y sistemas científicos, significa para el Estado un tipo de actividades frente a cada uno de sus fines. No hay fin del Estado en el que la investigación no tenga intervención, donde no pueda servir de instrumental de perfeccionamiento.

Analícemos el papel de la ciencia frente a cada uno de los fines aceptados:

1.- Frente a los fines jurídicos, la idea de una sistematización racional de la administración de justicia no puede descartarse, los tribunales funcionan hoy día demasiado lentos para las exigencias modernas, la ingeniería de administración podría simplificar mucho el funcionamiento de ellos, pero esto ni siquiera se ha intentado.

2.- Frente a los fines económicos, no cabe duda que el aprovechamiento funcional de los recursos implica la adaptación de los mejores sistemas. Es una perogrullada decir que mientras la producción sea baja la población será miserable, y si la producción por hombre es baja, es en el fondo, debido a la falta de técnicas o al uso de técnicas obsoletas o inadecuadas en los procesos de producción y de circulación.

Para lograr la aplicación de la ciencia en materia económica -

deben emprenderse multitud de medidas de difusión, de aumento de márgenes de amortización, de prohibición de uso de equipos obsoletos, etcétera. Porque sin una técnica aplicada a la economía los recursos se aprovechan parcialmente y el hombre trabajará demasiado con poco rendimiento.

3.- Los fines demográficos tendrán que estar vinculados estrechamente con la Antropología, la Medicina, la Dietética, etcétera; por lo que hace a demografía cualitativa; y a todas las ciencias sociales por lo que hace a la demografía cuantitativa.

4.- Los fines políticos del Estado, entre los que se encuentran el perfeccionamiento de la administración pública y la mayor eficacia de su funcionamiento, no sólo requieren directrices de ordenación sino la sistematización coordinada de la prestación de servicios administrativos.

La sistematización de los trámites, la celeridad en las decisiones, la rapidez y eficacia en los actos públicos, permisos, concepciones, autorizaciones, etcétera; permitirán la verdadera eficacia del funcionamiento estatal.

Aplicada no sólo a la administración del trámite público sino a la administración de ciudades, de presas, de parques, de toda la organización estatal; la sistematización de los servicios sería un verdadero alivio al contribuyente y al ciudadano.

5.- Por último, los mismos fines de difusión y de educación, fines de la política de la cultura, se verían mejor logrados si aplicasen los sistemas de difusión y enseñanza que la ciencia acon-

sejara, en lugar se seguir manteniendo la enseñanza a base de libro memorizado.

Ahora bien, de la aplicación de una política de la ciencia, el Estado puede promover pero no prohibir; es decir, en un momento determinado la autoridad puede tener interés en realizar cierta investigación o en patrocinar cierta teoría científica y con ese propósito tomar todas las actividades que estime necesarias, pero de ningún modo prohibir la investigación de otras ramas o teorías en las que hombres o sociedades tengan interés.

En síntesis: la política de la ciencia, al aumentar el rendimiento humano, permite la eficacia de todos los fines estatales y redundan en un bienestar general del hombre al permitirle una vida con menores esfuerzos, con un nivel de vida más elevado, con mayor tiempo de descanso y reposo, para dedicar a la cultura, al deporte, al estudio o al hogar, en una palabra, tiende a equilibrar el empleo del tiempo humano entre el trabajo y el reposo, el estudio y el empleo, el hogar y la fábrica.

## 2.- POLITICA DE LA CULTURA.

La cultura de una comunidad es, por una parte, el presupuesto de la aplicación de la ciencia y, por otra, el elemento básico de la amalgama social.

Como elemento condicionante de la aplicación de los descubrimientos se ha visto que muchos descubrimientos y técnicas se han convertido en peligro para la comunidad por su aplicación a ciertos fines considerados valiosos.

Las innovaciones técnicas no pueden aplicarse, si no hay una cultura ambiente que las respalde. Este fenómeno se ha visto en la política de habitación de los Estados Latinoamericanos, donde las casas modernas y los barrios populares se convierten, por la incultura de sus moradores, en zonas urbanas inhabitables otra vez y lo mismo puede afirmarse de todos los adelantos técnicos no respaldados por una cultura adecuada y, por tanto, este criterio puede aplicarse también a la realización de todos los fines del Estado, porque ellos serán siempre el resultado de que se consideren valiosos o no, de que sean respaldados o repudiados por la conciencia del hombre, serán producto de la mente humana, de las metas y aspiraciones comunes, de su capacidad de acción y de sacrificio; es decir, serán producto de la cultura. La cultura determina la conducta del individuo, su modo de pensar, su sentimiento de la vida, sus creencias, sus gustos, sus maneras, en una palabra, su vida entera.

Muchos son los fenómenos de agregación, disgregación, imitación, contagio, etcétera; que se realizan en el pueblo considerado como unidad cultural. Los impulsos primarios del hombre, sus instintos básicos, sus criterios, la conexión social de sus emociones y sus reacciones, todo ello juega un papel importantísimo en la dinámica del Estado.

Los problemas de la formación cultural del pueblo, los fenómenos colectivos de la masa, la superestructura mental de la sociedad, el papel de la cultura, etcétera; son innumerables. En este-

Capítulo damos por sentada la existencia de esa cultura ambiente, tanto objetiva como subjetiva, frente a la cual el estado tiene - que obrar; sea religión, arte, moral, filosofía, opinión pública, ética, tradición o lenguaje, es ante todo un conjunto cultural ante el cual el poder público, la autoridad estatal, tiene finalidades que cumplir.

Es tan importante la política cultural de un Estado que sin ella no podría realizarse con plenitud ninguno de los otros fines del mismo, porque una política significa una constancia de actitud a través de todos los cambios históricos, su iniciativa está condicionada por la comunidad. Si la política es un contenido, es también, esencialmente, una actitud, un estilo. El estilo de enfrentarse - con las situaciones siempre nuevas por las que pasa la vida de un Estado. En el estilo para realizar el fin propuesto, se encuentra el espíritu objetivo, es decir, en la finalidad y en la forma de realizarse hay un acuerdo espiritual cuya base es la cultura.

Veamos cómo la cultura colabora a la realización de los fines estatales.

1.- JURIDICOS.- La tremenda injusticia reinante es producto -- del afán inmoderado de lucro, del egoísmo del empresario, del individualismo, y las condiciones materiales que en cierto aspecto son resultado de las condiciones espirituales. No podrá realizarse la justicia distributiva, si ésta no se considera deseable, si subsisten el odio de clases, la discriminación y el absolutismo - económico.

Una política cultural encaminada a inculcar esas nuevas ideas de estructura social y de justicia distributiva, tendrían mayores efectos y menores perjuicios que una simple ley de participación de utilidades, que, si no está respaldada por una nueva visión obrera y patronal, causaría mayores perjuicios que ventajas.

2.- ECONOMICOS.- Si el mantenimiento de la ocupación, la Seguridad Social, el aprovechamiento de los recursos, la retribución adecuada, no se consideran verdaderamente valiosos y deseables, los fines económicos se realizarán a medias, combatidos por la opción o por la indiferencia de los sectores económicos.

Mientras se crea firmemente que la economía debe ser individualista y no una democracia, la reorganización estructural de la economía será imposible.

Mientras se crea que el Estado no tiene nada que hacer en la economía, o se crea por el contrario que tiene que hacerlo todo, una verdadera política económica será combatida como intervencionista por los que la crean excesiva, o como irresponsable por los que la crean insuficiente.

3.- DEMOGRAFICOS.- Hubo un tiempo en que por motivos antipoblacionistas se abandonaba a los ancianos, se despeñaba a los niños deformes, se controlaba la natalidad, etcétera. Hoy la cultura ya prohíbe esos extremos y la situación ha llegado a ser inversa, considerar inviolable y libre el matrimonio y afirmar que el Estado no tiene nada que hacer con él. Pero una política eugénica debe fincar-se en la responsabilidad del matrimonio y por tan-

to en el interés de la sociedad en el matrimonio sano, el camino está en la cultura.

Por otra parte, mientras el odio al extranjero tenga abiertas las puertas de la prensa, el extranjero tendrá cerradas las puertas del Estado. No podrá haber una política poblacionista, aunque haga falta, si el pueblo ve con odio y desconfianza la inmigración.

4.- CULTURALES.- La cultura fomenta la cultura. Hubo un tiempo en el que ser culto era mal visto por sectores de la población. Mientras eso ocurra, será difícil difundir la educación. Considerar deseable la instrucción y la ciencia es hoy el espíritu general y por ello pueden difundirse ambas.

5.- POLITICOS.- Por lo que hace a los fines políticos, aquellos en los que el Estado obra sobre sí mismo, es obvio que mientras el ciudadano no respalde al poder no solo por miedo sino -- por la conciencia, no podrá fortalecerse, ni perfeccionarse, ni cumplir con sus fines, porque encontrará la sistemática oposición y la indiferencia por parte de los súbditos.

Frente a cada una de las finalidades, la cultura se constituye en un poderoso aliado, en un instrumental de auxilio para toda clase de política.

Como ambiente espiritual, como conjunto dado de valores aceptados, la cultura implica para el Estado tres tipos de actuación:

1.- La conservación y defensa de un conjunto de valores, de un acervo cultural subjetivo y objetivo.

2.- La ampliación de la cultura, tanto en forma intensiva como extensiva.

3.- La perpetuación de la cultura, y por tanto del pueblo, mediante la asimilación de nuevas generaciones.

Conservación, difusión y educación son los tres propósitos -- que el Estado debe realizar frente a la cultura. Veamos a grandes rasgos cada uno de ellos.

#### A.- CONSERVACION CULTURAL.

Se podría iniciar el tema negando al Estado toda intervención en la conservación y defensa de la cultura, porque si bien estamos de acuerdo en que exista conservación y resguardo de la cultura objetiva en obras de arte, mediante museos, pinacotecas, et cétera; no estamos de acuerdo en la defensa o conservación de una cultura subjetiva gracias a una política que implique intervención en el modo de pensar de cada uno, a pretexto de conservar o defender una cultura ambiente.

De hecho el Estado interviene. Lo hace en defensa de la moral en los delitos contra el honor, lo hace en defensa de la ética social al restringir la libertad de prensa, de palabra y de asociación. Ha intervenido en defensa de la cultura y sigue interviniendo.

Esa interferencia se funda en motivos de índole ética en la cual el interés del Estado es indirecto, pero puede intervenir en defensa de la cultura, cuando se trata de imponer una idea, dogma o doctrina en su contra y en contra de la estabilidad social.

Esto no implica de ningún modo ni estatismo ni absolutismo.- Pero el fomento de una rebelión, del anarquismo o del nihilismo son peligrosos para el Estado y para todos los súbditos; por tanto pueden proscribirse. El límite de lo que es bueno y lo malo - dependerá de la forma como se encuentra organizado el consentimiento de los súbditos y el límite cultural en que puede desenvolverse un hombre dependerá de la seguridad del mismo (3).

En todas las épocas, el Estado ha conservado una frontera espiritual frente al mundo exterior. Aquí no nos referimos al repudio de doctrinas por su calidad de extranjería ( la cultura es universal), sino al mantenimiento de una esfera de ideas, o mejor dicho al repudio de ideas que afecten a la comunidad, a la paz social y al Estado.

Esto no implica difusión de un solo sistema de valores y repudio de los demás. El Estado no decidirá qué cultura debe imponer ni cuál debe negar; pero en el funcionamiento abierto de la opinión pública habrá un acuerdo, sigo sobre lo deseable, sí sobre lo indeseable y sobre ese sector puede obrar el Estado, aconsejado siempre por la prudencia política.

#### B.- DIFUSIÓN CULTURAL.

La difusión cultural es una política de dimensiones múltiples: ora significa un subsidio al teatro, ora un museo, a veces u-

(3).- Véase los Fines Políticos, La Seguridad del Estado en la Seguridad Cultural y la Organización y Perfeccionamiento de la Función del Estado.

na campaña alfabetizadora, a veces la radio y prensa oficiales, - la televisión y el cine -, etcétera.

La difusión cultural significa para el Estado el establecimiento y la promoción de las condiciones materiales en las que la cultura puede ampliarse y extenderse. De ninguna manera el fomento de un tipo de ideas en las que tenga interés el poder público.

La existencia de la pluralidad de corrientes, de estilos, de actitudes, es una de las condiciones de la existencia de la democracia y por tanto de la existencia de un verdadero Estado.

Lo que el Estado debe hacer es apoyar y patrocinar firmemente esas corrientes y tendencias, esos estilos y escuelas, facilitando por vía presupuestal el florecimiento de todas ellas.

Por tanto, el Estado no puede patrocinar una cultura rechazando otras, una escuela prohibiendo otras, sino permitir el desarrollo de todas ellas, porque las tendencias inadecuadas, en un ambiente culturalmente sólido se irán desplazando lentamente.

Si la cultura contemporánea está fincada en música lasciva, teatro procaz, publicidad morbosa, cine erótico, etcétera, si esa clase de cultura es la de las masas y tan solo una reducida porción de hombres gusta de la verdadera obra cultural del mundo, es porque la obra de arte y la difusión cultural están fincadas en la taquilla. El arte puro muere de hambre.

Si el Estado fomenta y apoya el resurgimiento de los valores en música y cine, en radio y televisión, si el artista no está

ante la alternativa de la vulgaridad o el hambre, puede lograrse el resurgimiento y el apogeo de una verdadera cultura para las masas.

La televisión, por ejemplo, uno de los más poderosos elementos de difusión, apela casi únicamente al instinto sexual. Los cinematografistas a menudo afirman que si hacen calidad no tendrán público, se necesitaría que todos tuviesen el mismo propósito y bajaran el telón a las mediocridades y aún entonces, si el público, por incultura, sigue pidiendo dramas sexuales, haría falta una política total hacia la cultura que sólo puede ser fomentada por el Estado.

En algunos Estados se prohíbe a menores de quince años la entrada al cine, éstos tienen cine cultural en la escuela. En otros, hay Censura Cinematográfica obligatoria y una Censura Eclesiástica, que "recomienda" las películas inmorales a quienes sino habrían de verlas, se deciden a hacerlo.

Puede el Estado crear órganos de Censura en la difusión, lo mismo en libros que en cine, en televisión y en teatro, en radio y en prensa. Si puede y debe hacerlo. Pero la decisión no debe descansar en un burócrata. El Estado debe patrocinar su creación y serán organismos de padres de familia, de intelectuales, de profesionistas, de profesores, quienes integren y decidan cada cuestión.

Ante el caos actual no se puede prescindir de una ordenada censura cultural, en manos precisamente de aquellos que tienen -

interés en ella y con propósito de deslindar entre lo bueno y lo malo, lo moral y lo inmoral.

Pero la censura no implica apoyo de un sistema y cortapisa a los demás. El hombre podrá expresar todo aquello que no esté prohibido. El Estado dictatorial invierte el orden: el hombre no puede expresar sino lo que esté permitido. Como garantía a la vida intelectual, lo prohibido debe ser explícito y lo permitido - debe ser implícito y tal prohibición no debe emanar de la autoridad sino que ésta es solo la ejecutora.

En caso de emergencia y en forma transitoria, el Estado puede reglamentar rígidamente todos los medios de difusión del Estado - porque ésta pérdida temporal de la libertad de expresión es, a veces, un elemento necesario para la seguridad y supervivencia - de la comunidad.

Por otra parte, la difusión cultural se verifica en forma intensiva -más cultura en el hombre- y en forma extensiva -más hombres en la cultura-.

La cultura intensiva significa escuelas de especialización, - viajes al extranjero, becas para estudiantes, seminarios de estudios, cursos de postgraduados, etcétera. En este tipo de actuación el Estado si puede patrocinar ciertos estudios de interés - inmediato, Demografía o Economía, Ingeniería o Higiene, sin impedir ningún otro tipo.

La cultura extensiva se hace necesaria en todos los Estados, - existe un remanente de población adulta al margen de la cultura.

La educación del adulto no es parte de la perpetuación de la cultura sino de la integración cultural del Estado, mediante la asimilación de los estratos que viven al margen de la vida espiritual de un Estado.

Así, la difusión de la cultura es una política múltiple que no puede olvidarse, si se piensa que un pueblo es, ante todo, -- una unidad espiritual, el Estado debe promoverla en forma coordinada y constante.

#### C.- EDUCACION.

Frente a cada uno de los fines del Estado se siente el deseo de considerarlo como el más importante de todos.

Esto es particularmente cierto frente a la educación, a la -- perpetuación de la vida cultural mediante la asimilación de las nuevas generaciones, tanto porque el destino del Estado descansa en la Educación del Pueblo, cuanto porque "a la verdad, nunca como en los tiempos presentes se ha hablado tanto de educación; -- por esto se multiplican los maestros de teorías pedagógicas, se inventan, proponen y discuten métodos y medios, no sólo para facilitar, sino para crear una educación nueva, de infalible eficacia, capaz de formar las nuevas generaciones para la ansiada felicidad en la tierra" (4).

Ante esa misión tan importante, el papel del Estado dependerá, ante todo, del fin que se le asigne a la educación y también de-

(4).- Pío XI, *Divine Illius Magistri*, 1929, Pág. 6, No. 2.

la importancia que se dé a cada uno de los medios educadores en los que el hombre se desenvuelve.

Cada definición de educación señala una finalidad, ora es hacer al hombre útil, ora es asimilarlo al ambiente, ora es un medio de socialización, ora el desarrollo de las facultades latentes en el niño, pero en todas ellas hay, implícita o explícitamente, la influencia de una generación sobre otra y la incorporación de la nueva al ambiente cultural.

En términos generales, la inter-acción educativa entre hombre y sociedad comprende cuatro tipos de relación a saber: 1.- El individuo educa al individuo; 2.- El individuo educa a la comunidad; 3.- La comunidad educa al individuo; 4.- La comunidad educa a la comunidad; y estos cuatro tipos de influencia han interesado al Estado ya que si una de ellas es imperfecta, las demás se perderán y serán ineficaces.

La primera, es la educación pedagógica o familiar, el individuo adulto educa al individuo infante. La segunda, es el magisterio por ejemplaridad, el héroe, el genio, el líder, el apóstol, etcétera; ejercen influencia en la mentalidad general por la realización del arquetipo social. Este arquetipo valioso dependerá de la cultura ambiente. La tercera, en la que la comunidad educa al individuo, se realiza por regla general en forma inconsciente, por una especie de ósmosis espiritual que estandariza a los hombres; el niño, sobre todo, como tiene primero vivencia y después conocimientos, recibe una influencia importantísima del medio fa

miliar y social en que vive. La cuarta, influencia educativa de la comunidad por la comunidad es la que se realiza por contagio, por una serie múltiple de reacciones entre los miembros de ella.

El Estado tiene como instrumentos principales para realizar la educación, la acción educativa del individuo al individuo, -- mediante la educación familiar y escolar y la de la comunidad al individuo, mediante el medio ambiente. Si la escuela es obra de la comunidad, del Estado, se ejecuta por individuos, los maestros, que son responsables del aprendizaje de la nueva generación.

Esas dos acciones educativas están, pues, estructuradas en tres medios educadores; la familia, la escuela y el medio ambiente, y frente a cada uno de ellos, el Estado debe obrar, y suele hacerlo, en forma distinta, respetando y adaptando su política a las características de cada uno de ellos.

LA FAMILIA.- La primera sociedad humana a la que el hombre -- pertenece es la familia y por razón natural en ella recibe el -- primer aprendizaje para la vida. "La familia, pues, dice Pío XI, tiene inmediatamente del Creador la misión y, por tanto, el derecho de educar a la prole, derecho inalienable por estar inseparablemente unido con la estricta obligación, derecho anterior a -- cualquier derecho de la sociedad civil y del Estado y, por lo -- mismo, inviolable por parte de la potestad terrena" (5).

(5).- Pío XI, Encíclica *Divini Illius Magistri*, págs. 15 y 16 -- No. 15.

Este derecho implica la tarea de dar la primera educación intelectual, moral y física al niño, de acuerdo con los alcances y deseos de los padres.

Pero junto con este derecho va una sagrada obligación ante la cual el Estado o la comunidad no pueden cruzarse de brazos. Concedamos que muchos padres no tienen ni la competencia requerida, ni los suficientes ocios para ocuparse del aspecto intelectual, profesional y hasta físico de la educación. Entonces, el Estado debe procurar el cumplimiento de la misión de los padres, para obligarlos a la educación de los niños y de aquí la necesidad de una política familiar, que rebasando lo esencial, a saber, el mantenimiento de las leyes de la familia, defiende ésta contra sus enemigos de todas clases, exteriores e interiores, inmoralidad pública, tugurios, materialismo ambiente, etcétera.

La familia tiene derechos sobre el niño, pero el Estado tiene derechos frente a la familia, para hacerle cumplir ese derecho y esas obligaciones. Porque, como afirmó la Corte de Estados Unidos. "El niño no es una mera criatura del Estado, quienes lo alimentan y lo dirigen tienen el derecho, junto con el alto deber, de educarlo y prepararlo para el cumplimiento de sus deberes" -- (6).

El ejercicio del derecho de educar implica el deber de hacerlo, y cuando el padre, por incompetencia, ignorancia o voluntad, no lo hace, el Estado debe obligarlo mediante una sana política- (6).- Pfo XI.- Encfclca Divini Illius Magistri, Pág. 16, No. 18.

familiar o mediante leyes adecuadas.

Resumiendo, si el padre tiene derechos sobre el niño, que puede exigir se respeten, tiene también obligaciones cuyo cumplimiento puede ser exigido por el Estado.

LA ESCUELA.- Las escuelas públicas y gratuitas, son una prolongación de la familia y una prolongación del Estado.

Del hecho de que la escuela primaria sea una prolongación del padre, no debemos colegir que el Estado no tiene ninguna intervención en ella, así como del hecho de que las escuelas especializadas sean prolongación del Estado, no podemos concluir que éstas se encuentran al servicio exclusivo del Estado mediante el dirigismo educativo. Cuando hablamos de derechos y deberes del Estado en la educación, en realidad hay que entender: derechos y deberes de la nación representada por el Estado. El Estado no es un educador fuera de esta representación de la nación.

En las escuelas de primera enseñanza la vigilancia del Estado se encamina a obtener que la educación impartida no sea instrumento de rebeldía o de inseguridad social. Si la escuela, si la educación del hombre es un instrumento de socialización de incorporación del hombre en el grupo en que vive, la misión del Estado es vigilar en ella que ese proceso se realice.

Si el Estado patrocina escuelas es porque ellas son instrumento de cohesión social, no creación de hombres distanciados de la realidad. Qué ganancia puede resultar para el medio que pierde el valor de esa transfuga. Por eso ni la sociedad como entidad abstracta, ni el Estado como persona jurídica que la ordena, pue

den permitir el establecimiento de escuelas de disolución social.

El padre y el Estado deben concurrir a la administración de la escuela primaria; el uno, velando por la formación del hombre, y el otro, vigilando la formación del ciudadano.

El padre no debe solicitar el desplazamiento del Estado a pretexto de que el Estado no engendra hijos, porque un Estado eficaz es la prolongación del ciudadano, sea este obrero, campesino, padre de familia, soltero, etcétera; y su misión especializada es la administración de servicios y funciones públicas. A la inversa, el Estado no puede proclamar el derecho absoluto sobre la escuela ni por el hecho de que la sostiene, ni por el hecho de que debe imponer una cultura. Porque si la escuela pública nace del presupuesto, el presupuesto se origina en el contribuyente. (El Estado no puede dar al pueblo, lo que antes no haya tomado del pueblo mismo) y por lo que hace a la imposición de una cultura; no solo por la esclavitud mental que esto significa, sino porque la cultura estatizada tiende a disminuir por sus concepciones unilaterales, pierde su espontaneidad y deja de ser propiamente cultura.

En la administración de la escuela pública hay que encontrar también los límites entre la intervención de la familia y del Estado. Aún cuando sea difícil establecer con precisión la intervención del Estado en la administración escolar, entre el total abstencionismo y la total absorción, también se hace necesario establecer los límites que la moral y el bien público exijan en materia educativa.

Por lo que hace a la existencia de escuelas públicas y privadas, esta distinción va siendo cada vez más dañina para la comunidad social.

En algunas Estados existen escuelas semi-públicas, formadas por sociedades religiosas o por sociedades de padres de familia y sostenidas en forma mixta, tanto por las cuotas de alumnos como mediante el presupuesto estatal o municipal, que facilitan al Estado su función y aligeran la cuota escolar al padre de familia.

La otra consecuencia de la creación de escuelas mixtas, es el fomento de la pluralidad educativa que según la Unión Internacional de Estudios Sociales (Malinas) "en las sociedades donde ha desaparecido la unidad de creencia y la verdadera doctrina concerniente al hombre y al mundo; la existencia de una pluralidad de tendencias, de organizaciones, de movimientos, de modos y órganos de expresión por una parte de los ciudadanos, debe ser aceptada como parte de la misión del Estado... El pluralismo podrá así encontrar múltiples aplicaciones, especialmente sobre el terreno de la educación y de los movimientos de la juventud (pluralismo escolar), en el dominio económico (pluralismo de empresas) o en la esfera propiamente política (pluralismo de partidos)" (7).

La pluralidad educativa significa, además del patrocinio de escuelas semi-públicas, la descentralización educativa del go--  
(7).- La misión del Estado. Declaración de 1948, Fichas Documentales 15-5-50. Loraine, Bélgica.

bierno, significa el establecimiento de un orden de pormenores-múltiples y, tal vez, una coordinación unitaria en ciertos aspectos básicos de la cultura del Estado.

Aquí también la fijación de límites es imposible de trazar - en forma apriorística. Esto dependerá en todo caso de la organización del consentimiento en la vida política del Estado.

Por último, aún en las escuelas que son función estatal, las escuelas profesionales, la misión del Estado es, por una parte, patrocinar las de presupuesto mixto y, por otra, otorgar a todas, mixtas o públicas, un cierto grado de autonomía administrativa para su mejor funcionamiento.

En materia educativa es donde puede afirmarse con más resonancia la idea de Pío XI de que, "El Objeto natural de toda intervención en materia social es ayudar a los miembros del cuerpo social, no destruirlos ni absorberlos" (8).

LA SOCIEDAD.- Aún cuando la educación en la familia y en la escuela, sean sanas y útiles, si el niño al salir a la calle encuentra diarios llenos de notas de sangre, cantinas expeditas, tugurios, carencia de campos deportivos y de diversiones adecuadas, vagancia y vicio generalizado; el niño - abandonará su propia educación y se incorporará al medio ambiente como si no hubiera recibido educación alguna.

La influencia educadora del medio ambiente a menudo es olvidada por los pedagogos y por los estadígrafos, que reducen a la - (8).- Pío XI, Encíclica Quadragésimo Anno, 1931, Pág. 38.

familia y a la escuela todos sus objetivos, pero la comunidad -- del Estado con su querer vivir, toda la riqueza espiritual que circula entre sus miembros es para sus niños un medio viviente y vivificador, por eso una política educativa no está completa sino se ejerce una influencia correctiva sobre la sociedad y sobre la protección social del niño.

Reglamentación infantil sobre cines y centros de vicio, prohibición de lecturas y quizá prohibición de ediciones inmorales, etcétera, serán las actividades urgentes, para tratar de aislar al niño de un ambiente malsano; creación de centros deportivos, reorganización total de la escuela, convirtiéndola en un centro vital de atracción infantil y una serie de medidas de saneamiento social, por medio de una política cultural firmemente sostenida, mejor vivienda, arrabales higiénicos, etcétera, serían las medidas que tendrían como propósitos hacer que la influencia educativa del medio ambiente, coadyuvara con la educación infantil.

Es indispensable una firme política de difusión cultural, por que facilita al niño la incorporación a la cultura, porque convierte al medio ambiente en un auxiliar y no un enemigo de la educación del niño.

Es claro que, en todo caso, las deficiencias de la comunidad-espiritual originen la deficiencia de la enseñanza misma, todo en una interacción constante, pero un Estado en que esto existe, es un Estado incapaz de cumplir con sus fines culturales. Empezar una política cultural verdadera significa la coordinación de

los tres medios educadores: familia, escuela y medio ambiente, - sin imponer dogmas en ninguno, respetando la integridad de cada uno de ellos, armonizándolos todos para lograr la asimilación y la elevación cultural del pueblo, base de la grandeza de los Estados.

Defender su patrimonio cultural, difundir su cultura y perpetuarla sin crear un dogma, sin imponer cartabones, equilibrando el espíritu del hombre entre la integración, que origina la solidaridad social y la diferenciación, que origina el progreso, permitirá al Estado cumplir con sus fines culturales y así, lograr su perpetuación y, por lo que hace al Estado contemporáneo, encontrar cauces en la crisis actual.

C A P I T U L O   V I I

" LOS FINES POLITICOS "

## LOS FINES POLITICOS

Hemos calificado como fines políticos (strictu sensu) del Estado, a aquél conjunto de medidas o a la adopción de aquél conjunto de criterios en los que el Estado se toma así mismo destinatario inmediato de su propia actividad, o, como afirma la Unión Internacional de Estudios Sociales "La materia del bien público es la universalidad de las necesidades y los intereses en el orden temporal, que se refieran al dominio material, económico, social, cultural, moral o que se refiere al dominio específicamente político, es decir, al bien del Estado mismo. como instrumento del bien general" (1):

De acuerdo con lo que en este Capítulo se entiende por fines políticos o específicamente políticos, cuando el Estado realiza actos tendientes a aumentar la riqueza, está realizando fines económicos, pero cuando busca el fortalecimiento económico de la propia autoridad, ya sea estatizando o elevando impuestos, entonces está realizando fines políticos. Cuando por medio de un cuerpo de policía trata de garantizar la seguridad del individuo, está realizando fines jurídicos, pero cuando por medio de un ejército trata de fortalecer su propia seguridad como Estado, se encuentra ejecutando fines políticos.

No obstante, aún cuando estos fines tienen por meta al Estado, no se fundan en la entelequia de "el Estado por el Estado mismo",

(1).- declaración de 1948 sobre "La Misión del Estado". Fichas documentales 15-5-50. Lovaina, Bélgica.

sino porque su organización y su seguridad son el fundamento de todas las demás actividades de la comunidad, porque siendo un supuesto básico de la vida de los súbditos, el Estado "viene a ser tanto condición como efecto, tanto cimiento como techo" (2).

Se incluye, pues, bajo este epígrafe a aquel conjunto de fines que tienen por objeto la superación y la supervivencia del Estado; su mejor organización y funcionamiento y la armonía de sus finalidades a realizar.

En efecto, si el Estado es el presupuesto a la vida de los ciudadanos, la conservación y fortalecimiento de este poder es en interés de los mismos súbditos de un Estado.

Por otra parte, cuanto mejor organizado se encuentre el funcionamiento de la autoridad política, tanto mayor será la salud de sus habitantes, casi podríamos decir que la distinción entre Estados sanos y enfermos depende de esa perfección en el funcionamiento, de la decisión común hecha acto político.

Por último, si la perfectividad de un Estado depende del mayor o menor cumplimiento de todos sus fines, sin atropellar unos por cumplir los otros, debe existir un criterio coordinador que jerarquice, por así decirlo, la preeminencia de una política frente a otra, de un acto en lugar de otro.

En consecuencia, los fines políticos, estrictamente políticos, del Estado están encaminados, en términos generales, a:

1.- Lograr la seguridad y la fortaleza del Estado.

(2).- Heller, Hermann, Op. Cit. Pág. 12.

2.- Alcanzar el mayor grado de perfección en su organización y perfeccionamiento.

3.- La coordinación y armonía de todos sus fines.

Aún cuando es difícil encontrar directrices prácticas, con esos tres epígrafes, el análisis de cada uno de ellos nos dará, posiblemente, bases de ordenación, criterios adoptables que a menudo se mal entienden o se olvidan.

#### 1.- LA SEGURIDAD DEL ESTADO.

Los largos años de la experiencia política están más llenos de medidas de seguridad y fortaleza de la autoridad que de cualquiera otra consideración. La historia de los armamentos es la historia del deseo de seguridad o de fortaleza de los Estados.

Ensanchar las fronteras del Estado, sojuzgar a los Estados vecinos, las guerras por motivos religiosos primero, políticos después, económicos ahora, tienen entre otras causas, la ambición de los Estados que se consideran inseguros, si no sojuzgan o conquistan.

El mantenimiento de los ejércitos, la subyugación de los hombres, los tratados, las policías, el espionaje, las alianzas, las flotas de guerra; la historia de todos los Estados tiene dos clases de guerras, la guerra ofensiva y la guerra defensiva y ambas pueden considerarse fincadas en la fortaleza o en la seguridad.

Estos dos objetivos, fortaleza y seguridad, han sido encausados por dos caminos: a).- la seguridad interna y b).- la seguridad externa, y en ambos sentidos tiende la organización de la fuerza-

y, casi siempre, de la violencia.

#### A. LA SEGURIDAD INTERNA.

El mantenimiento de la seguridad interior del Estado, de la -- autoridad frente a los súbditos, implica la organización del consentimiento y de la violencia, de la aceptación voluntaria y la -- forzosa, y esos dos elementos, en mayor o menor grado, se excluyen en la práctica política, puesto cuanto mayor es el consentimiento menor violencia se requiere y cuanto menor sea el consentimiento mayor tiende a ser la fuerza.

Es que entre las bases mismas de agregación de las comunidades se citan principalmente la costumbre, la razón y el miedo. La primera fundada en el respaldo inconsciente a una serie de circunstancias geográficas o culturales; la segunda en el respaldo consciente a un determinado estilo de vida y la tercera en el temor a la violencia de la fuerza organizada.

La aplicación de la violencia por parte del Estado nos lleva -- sin solución de continuidad a la seguridad jurídica de los individuos; porque, a pesar de que el Estado tiene el monopolio del poder y de la fuerza sobre sus súbditos, éstos han sabido hacer que el Estado reconozca sus derechos. Esa es la historia de la Libertad Política. No obstante, si bien se ha perdido el control de ese monopolio del poder, muy pocos han clamado por la desaparición del poder mismo.

Se ha tratado la violencia desde tres ángulos distintos, afirmando: 1.- Que la violencia y la fuerza son la característica --

más destacada del Estado y que, por tanto, éste debe desaparecer; 2.- Que siendo la violencia la nota que caracteriza al Estado, -- hay que proclamarla y exaltarla, y 3.- Que es necesario reglamentar la fuerza y la violencia en beneficio de los súbditos mismos.

No cabe duda que esta última postura, intermedia entre el anarquismo y el fascismo, es la verdadera y la más saludable para el beneficio del hombre como súbdito de una autoridad.

Esta organización del poder, este monopolio de la fuerza por parte del Estado, a fin de ser aplicado a la vida ordinaria sin pisotear la seguridad de los individuos, debe encaminarse hacia: - a).- La organización de la violencia en relación con el tratamiento de las desviaciones sociales ordinarias que entran en la categoría del delito; b).- La organización de la violencia en relación con grupos disidentes que oscilan al borde de la legalidad, - c).- La organización de la violencia en forma militar.

La organización frente al delito es un fin jurídico. Es la forma de garantizar al individuo que su vida será respetada y que, - si es objeto de un ataque, la sociedad le proporciona compensación y defensa; es la seguridad jurídica.

La organización frente a los grupos que están fuera de la ley, frente a los delitos contra el Estado, es la seguridad política. - La gran dificultad está en saber, en un momento dado, quiénes están dentro y quiénes están fuera de la ley, qué es un delito contra el Estado y qué no lo es; en una palabra, el problema de la - seguridad política es saber quién decide, quién vigila a los vigi

lantes, "Quis custodiet custodes ipsos", y eso implica la organización del consentimiento.

La organización militar, a que se refiere el tercer rubro, es una organización fundada en la necesidad de seguridad externa y - eso los plantearemos más adelante.

Veamos, pues, solamente la organización de la violencia y del consentimiento frente a la seguridad política interna.

La adhesión del hombre a la autoridad puede derivarse de la indiferencia, de la ignorancia, del error, de la intimidación o de la plena conciencia, siendo todas estas actividades originarias - del consentimiento; y como "Coacta voluntas, voluntas est" - la voluntad coaccionada se toma como voluntad-, dado que no es posible distinguir entre el consentimiento obligatorio y el voluntario, - el índice de distinción sería la libertad de expresión y de crítica vigentes en cada comunicación política.

En la época actual de muchedumbres, de especialización administrativa y de grandes Estados, lo que se proclamaba "Quod omnis -- tangit, debet tractari per omnes" - lo que a todos afecta debe tratarse por todos- es de muy difícil aplicación práctica. Más bien la regla aplicable a la organización del consentimiento en estos días es que el silencio del pueblo es la expresión de su consentimiento, siempre y cuando el pueblo tenga la libertad de expresar su inconformidad.

Cuando no existe una organización efectiva del consentimiento, los Estados, a fin de mantener su seguridad política interna, ha-

cen un uso integral de la fuerza, para impedir toda posible defeción, con lo cual tienden a minar su propia organización.

Un Estado que funda su seguridad interna en el solo uso de la fuerza es un Estado imperfecto, que no cumple con sus fines, un Estado que está contra la justicia, porque no dá lugar a la participación en derecho, esencia de la República y como la justicia sin la fuerza es impotente, y la fuerza sin la justicia es tiránica, debe tratarse de combinar la justicia con la fuerza.

Además, es imperfecto ese Estado, porque la violencia es una forma inferior de la organización de la fuerza, es una confesión de la falta de poder, una confesión de debilidad, más que de fuerza y por ello la verdadera seguridad política interna se debe fundar en la organización de la fuerza de acuerdo con el consentimiento, tácito o expreso, pero libre, de la mayoría de los súbditos del Estado; cuestión que nos lleva al problema de la democracia, que no es sino la búsqueda de una forma de gobierno que se articula sobre la espontaneidad de las masas, a fin de asegurar la participación de los sujetos en el orden objetivo del poder. En síntesis, la seguridad política interna se funda en la organización del consentimiento y no de la fuerza.

#### B.- LA SEGURIDAD EXTERNA.

Sin detenernos a analizar las causas directas de las guerras entre los Estados, sino aceptando que puedan tener causas políticas, buscando el equilibrio de poder; causas económicas, en busca de mercados o de materias primas; causas demográficas, por la -

necesidad de reservas territoriales donde colocar la sobrepoblación, parece ser que la "última ratio" de esos conflictos armados es la seguridad externa del Estado.

Se clasifican las guerras, en luchas de tipo agonista, que - tienen por objeto la gloria o la justicia, la guerra instrumental en la que se busca una ventaja determinada y la guerra absoluta - con fines de aniquilación. De estos tres tipos de conflictos, el segundo y el tercero tienen como base la seguridad política externa.

Por otra parte, el nacionalismo, una expresión cultural que -- tiene una gran influencia como factor causal de las guerras, ha -- sido dividido en nacionalismo: democrático, de liberación, de opresión, de resurrección, de prestigio, separatista, anti-imperialista y socialista. Cada una de estas actividades de un Estado puede dar origen a la guerra y todas ellas en el fondo son la reacción colectiva a un estado de cosas que estiman inseguro internacionalmente, tanto para el individuo como para el Estado.

En general, la política de poder de un Estado frente a los demás, la organización de la fuerza en forma militar, es una expresión distintiva de autoridad. La política internacional de los -- Estados fundada en la necesidad de equilibrio de poder ha sido una expresión característica de los Estados, sobre todo en los últimos siglos.

Las causas geográficas o económicas, de poderío o de debilidad de los Estados, los han obligado a tomar medidas internacionales -

de hecho y de derecho que tienden a garantizarles su seguridad -- internacional. Así podemos hablar de seguridad económica, de seguridad demográfica, de seguridad jurídica, de seguridad cultural y de seguridad estrictamente política de cada Estado ante el resto del mundo. Del juego de estos factores depende la plena seguridad política de los Estados, problema que, si ayer pudo ser archivado con el expediente de aislacionismo y de lejanía, hoy no puede descartarse de ningún modo, máxime cuando en el mundo en que vivimos hay diferencias de fuerzas, y el problema consiste en descubrir las condiciones de seguridad de este mundo.

a).- Seguridad Económica.

Desde que la guerra se convirtió en una institución integral -- por la mecanización de los ejércitos, la seguridad económica del Estado es la base de su fuerza armada.

Hoy en día, a diferencia del medievo, para ganar una guerra no es suficiente una abundante población campesina que reclutar, sino un grado intenso de industrialización. Los Estados industriales son más poderosos que los agrícolas. Las armas ya no pueden ser fabricadas por cada soldado y, en muchos casos, ni por los Estados. El tanque, el bombardero, las armas atómicas, etcétera; no pueden ser fabricadas sino por unos cuantos Estados. Una batalla-perdida no pesa tanto en el curso de una guerra como la destrucción de su producción y esto acabó con la distinción entre combatientes y no combatientes.

Con objeto de minar la economía del contrincante, o fortalecer

la propia, se han tomado medidas desde muy antiguo al quemar -- las cosechas y las aldeas, al tomar prisioneros para hacerlos -- trabajar. Cuando Inglaterra, durante la Revolución Francesa, -- falsificada "asignados", el papel moneda de la Revolución, o -- cuando Napoleón declaraba el "bloqueo continental"; cuando se -- realizaron ataques aéreos sobre la retaguardia en la última gue -- rra, el propósito era destruir el mecanismo productivo del con -- trincante, al igual que el embargo económico al Estado belige -- rante.

La economía como causa de guerra fue notoria en el tiempo de la guerra de conquista, de la economía de rapiña. A mediados -- siglo pasado, bajo la "Pax Brithanica", la escuela manchesteriana se lanzó a la política internacional con el lema de "Paz, Co -- mercio Libre y Buena Voluntad entre las Naciones", que parecía -- ser la forma de acabar con las guerras con motivos económicos.

Pero, a medida que surge un industrialismo poderoso, y sobre todo, a medida que los Estados pequeños se inician en el pro -- teccionismo y tratan de cerrar sus fronteras, el lema manchesteriano se cambió por aquel de "Tras las banderas el Comercio" y -- entonces la guerra volvió por el comercio libre y el naciona -- lismo, que había empezado como un credo cultural sostenido por poetas y filósofos, llegó rápidamente a ser el sostén de listos -- hombres de negocios.

El panorama que dejó la Segunda Guerra Mundial es muy incier -- to, pero a partir de la iniciación de la era atómica se ha he --

cho claro, ya no hay posibilidad de seguridad económica (ni de ninguna otra) sino por medio de acuerdos internacionales. En tanto que los conflictos económicos internos de los Estados se resuelven por la autoridad, en los conflictos internacionales no hay autoridad decisora, el Estado es juez y ejecutor y esta situación que puede hacer peligrar a los Estados fuertes, deja desamparados a los débiles.

En estos días, estamos asistiendo al fin de la soberanía económica de los Estados, como medio viable de su seguridad. La necesidad de acuerdos económicos internacionales tiene cada día más vigencia; Todos los problemas de esta índole, que pudieran ser causa coadyuvante de un conflicto, están tratando de ser reglamentados en un orden mundial.

Lo peor de estos acuerdos internacionales es que se fundan en criterios que imponen los Estados poderosos en detrimento, muchas veces, de la economía de los débiles.

De cualquier manera, a fin de lograr la seguridad económica de los Estados, en el futuro, debe llegarse a acuerdos internacionales, que puedan incluso desembocar en una planeación cuantitativa de carácter indicativo, en beneficio de la economía mundial).

#### b).- Seguridad Demográfica.

En ocasiones, la distinta densidad de población entre dos fronteras ha hecho presión sobre la menos densa y la ha desplazado. En otras ocasiones, la sobrepoblación interna ha llevado

a los Estados a la conquista de nuevos territorios donde ubicar sus excedentes de población.

La necesidad de una poderosa base demográfica para la seguridad del Estado ha patrocinado muchas acciones políticas.

Los problemas demográficos mundiales están en pie. El reparto del hombre en el ecúmene está desequilibrado y sin embargo - este problema es el más difícil de resolver. En los momentos actuales de preludio de crisis, no se hace nada, o casi nada, para balancear el poder demográfico en el mundo actual.

En el futuro quizá llegue a existir una organización internacional de mayor calibre que la actual Organización Internacional de Refugiados, que trate de encontrar la armonía entre los problemas demográficos de todo el mundo que, a medida que transcurre el tiempo, se van agudizando cada vez más.

c).- Seguridad Cultural.

La seguridad cultural es la que tiene un Estado cuando la actitud de los súbditos y la opinión pública, está dispuesta a sacrificarse y a luchar por su Estado.

La necesidad de esa seguridad de tipo cultural ha dado origen a muchas medidas y el descubrimiento de que se puede minar la seguridad del contrincante, minando su cultura, ha dado origen a la guerra de tipo psicológico, a la guerra moral, a la guerra de nervios, que se emprende aún antes de iniciar un conflicto armado.

Esta "lucha moral" se funda, en:

1.- Juego alternativo con esperanzas de paz y expectativas de guerra;

2.- Insistencia en la tesis de invencibilidad y poder;

3.- Insistencia en los efectos de la velocidad y sorpresa;

4.- Utilización de las facilidades ofrecidas por la estructura del Estado enemigo para desorientar la acción: "sonambulismo de las masas, y

5.- Utilización y fomento de las tensiones internas.

Ahora bien, si las técnicas de penetración, la "Quinta Columna" y otras medidas tienden a minar al contrincante, el uso de lemas de fácil aprendizaje (afirmación, repetición y contagio);- el uso de la radio, de la televisión, de la prensa y de la escuela suelen ser los instrumentos para lograr la seguridad cultural propia.

Ante una situación así, el Estado puede poner trabas a la libertad de conciencia, de palabra, de reunión y de asociación. - Porque el límite de estas libertades es la seguridad colectiva. El Estado puede permitir quizá la total libertad de palabra, pero no puede permitir las formas de asociación que amenazen de manera substancial su existencia colectiva.

Otro expediente que se ha utilizado para lograr la seguridad cultural es la polarización del descontento hacia una meta, hacia un enemigo externo, y es porque la guerra, su realidad o su amenaza ha sido, hasta ahora el estímulo más poderoso para mantener la cohesión interior.

Se ha abusado, por así decirlo, del poder aglutinante de la guerra y de la explotación del odio. Parece, por eso, muy problemático que pueda hallarse en los Estados un sustituto de la guerra, capaz de equipararsele en su valor como fuerza cultural.

Ese es el panorama del presente. En el futuro, no puede encontrarse ninguna seguridad cultural en un mundo único, sino mediante la despolitización de la nacionalidad, quitando todo el carácter político al nacionalismo y dejándole su misión cultural de diferenciación de la especie humana, y en el advenimiento de una cultura de fraternidad universal.

#### d).- Seguridad Jurídica.

La seguridad jurídica de un Estado es la que se obtiene o trata de obtenerse por medio del derecho internacional.

Esta seguridad ha sido la más visible en la historia de los Estados. Una vez hecho el balance de sus propias perspectivas de poder, los Estados tratan de unir sus fuerzas a otros, mediante instrumentos jurídicos, para asegurar su estabilidad.

Desde los "spondai" (tratado de paz) de los Griegos, la historia está llena de tratados de paz, pactos de no agresión, alianzas, convenios, tratados de asistencia militar, etcétera. Mediante ellos, varios Estados débiles formaban un bloque frente a uno fuerte o dos Estados renunciaban a la agresión.

La escasa vigencia temporal de todos los tratados muestra que el equilibrio de poder estaba roto, o que las ansias de ex-

pansión no eran contenidas y que la seguridad, lograda jurídicamente, era más bien una tregua de paz.

Cuando un sistema tradicional de relaciones jurídicas internacionales es destruido por la guerra, publicistas y diplomáticos sugieren una organización internacional para mantener la paz en el futuro. Esta ha sido, en efecto, la reacción más generalizada y siempre abarcó al ecúmene conocido.

En nuestros días, el equilibrio de poder se ha logrado jurídicamente entre Oriente y Occidente, mediante la celebración de pactos, que han logrado una estabilidad momentánea en la balanza de los poderes.

La única seguridad con que pueden contar hoy los Estados débiles es la seguridad jurídica, si las potencias se reprimen actualmente, es por el equilibrio entre ellas, pero en el futuro, la seguridad de los Estados no puede fincarse sino en la organización internacional de la seguridad.

Esto nos lleva al problema que habíamos esbozado en la seguridad económica, la renuncia a la soberanía de los Estados. El concepto de soberanía que fué, en un determinado momento histórico, un instrumento conceptual útil, es hoy, en condiciones -- reales muy diferentes, no solo inservible sino perturbador.

Verdaderamente, si los Estados cesan continuar viviendo en un mundo no dominado por una sola superpotencia, existe la necesidad imperiosa de lograr una fuerza internacional capaz de garantizar la seguridad permanente de los Estados. Un mundo como-

el actual reducido en sus distancias, dotado de armas de cataclismo, es una sola unidad que tarde o temprano deberá contar con ese órgano mundial.

En síntesis, la Seguridad Externa de los Estados envuelve -- más problemas que los que suelen tomarse en cuenta.

## 2.- ORGANIZACION Y PERFECCIONAMIENTO DE LA FUNCION DEL ESTADO.

Otro conjunto de medidas instrumentales, que tienen por destinatario al Estado, son la organización interna de las vías -- del consentimiento, de la capacidad de maniobra de una autoridad y de la capacidad de transformación.

La organización interna no implica de ningún modo la adopción de una determinada forma de gobierno, sea Monarquía o República, sea Federalismo o Centralismo, cada Estado puede tener distintas formas de gobierno, sin dejar por ello de tener una organización del consentimiento. La democracia no es una expresión formal del gobierno, sino material, no se refiere tanto a una estructura legal cuanto a un criterio básico.

Existen, no obstante, criterios generales que, adaptándose en cada Estado, pueden lograr una organización de la voluntad en el Estado, pensando que la justicia social no se cumple únicamente con el reparto equitativo de rentas y patrimonios, sino también con el del poder.

Este ejercicio del poder por parte de los súbditos no puede tener, tal vez, más que una regla general y es: que la salud de un Estado depende del mayor grado de consentimiento de los súb-

ditos. El voto calificado, el sufragio universal, etcétera, pueden ser formas adecuadas del ejercicio de la soberanía.

No obstante, dado que el Estado tiene una multiplicidad de funciones, un exceso de centralismo es exceso de burocracia, en torpecimiento administrativo. A fin de lograr una verdadera capacidad de manioobra, no hace falta un gobierno ejecutor central en todo sino solo en los elementos y necesidades totales, en las medidas de importancia estatal, debiendo delegarse las otras funciones en las entidades territoriales.

La "democracia dinámica", como se ha llamado a un intento de organización democrática con capacidad de decisión similar a los despotismos, se encontraría más fácilmente en la centralización de lo esencial y descentralización de las otras medidas, que una exagerada absorción de las funciones administrativas por parte del Estado.

Podría agregarse que entre los criterios de organización de la dinámica del Estado, debiera encontrarse una vigilancia contra los abusos de la Democracia, un límite a la expresión de los súbditos en beneficio de la mejor organización administrativa del Estado.

La capacidad de evolución y de transformación del Estado es un elemento condicionante de su supervivencia. Un Estado sin los medios de transformarse es un Estado sin los medios de conservarse. La evolución tecnológica, la evolución cultural, el nacimiento de nuevas necesidades, exige al Estado irse adaptan-

do, respondiendo a su época, transformarse constantemente, porque el anquilosamiento en sistemas, leyes o instituciones inmutables suele producir transformaciones dolorosas, no por vía de evolución sino de revolución.

Esta transformación es de las formas, no de los principios - rectores, de las leyes y no de la doctrina misma en que se sustenta el Estado. El ideal es encontrar, en todo instante, las soluciones que permiten poner en ejecución los progresos necesarios, sin comprometer los progresos obtenidos por las generaciones precedentes o quizá la necesidad de constante transformación debería fincarse en los constantes imprevistos transitorios.

### 3.- LA COORDINACION DE TODOS LOS FINES.

El Estado solo tiene a su cargo la realización del bien común público, de acuerdo con la Unión Internacional de Estudios-sociales de Malinas, "el bien de la comunidad nacional o bien público se compone de los elementos siguientes: a) la paz en el orden y por la justicia; b) una cierta coordinación racional de las actividades particulares; c) la ayuda y la suplencia a la iniciativa privada, y d) el todo apoyado sobre instituciones adecuadas" (3).

Si la realización del bien común impone la coordinación racional de las actividades privadas, con igual o mayor razón exige (3).- declaración sobre "La Misión del Estado" de 1948, Op. Cit. Fichas Documentales 15-5-50, Pág. no. 16.

ge la coordinación de las actividades públicas.

Por tanto, la necesidad de una armonía, entre todos los fines que un Estado puede y debe realizar es también un criterio político en sentido estricto. A fin de estructurar todas las medidas a tomar que hacen falta, como se ha expuesto, un centro común de decisiones, el cual no puede ser regido por ninguno de los fines particulares del Estado.

En efecto, el criterio coordinador no puede fincarse en los fines particulares. La Demografía reclama atención tan urgente como la Cultura y la Economía tanto como las otras dos. La armonía descansa en un principio más general, que tiene en cuenta -- los fenómenos de toda la comunidad y se finca en nociones políticas.

Ese criterio de jerarquización y coordinación no puede ser proporcionado por la aplicación constante de un determinado juicio valorativo; en primer término, porque la política conjuga -- tanto el mantenimiento de valores como el aprovechamiento de ocasiones. La tarea política es un acoplamiento entre circunstancias y criterio, entre el momento y el propósito, entre la -- oportunidad y el objetivo.

En segundo término, porque no hay criterio de valoración aplicable rigurosamente al acontecer político. No podemos obtener ese criterio regulador pensando en la utilidad, porque la obra inútil, desde un punto de vista económico puede ser vital desde el jurídico; ni podemos pensar que es la felicidad porque hay --

sacrificios que son necesarios para la supervivencia.

El criterio distintivo entre necesidades materiales y espirituales tampoco nos da una pauta de coordinación, porque a veces serán unas y a veces otras las que deben satisfacerse primero.- Amén de que el criterio no podría aplicarse entre dos necesidades materiales o espirituales que requieren satisfacción.

Para cada caso el criterio aplicable será distinto, ora será la utilidad, ora la belleza, ora la cultura, la economía, la salud, etcétera. El criterio decisivo descansa en la política, en la visión total de la comunidad y sus circunstancias. Ese es el concepto Aristotélico de la Prudencia del Estado.

Aún cuando la adopción de estos criterios generales no tiene por meta al Estado mismo, ellos no radican en ninguno de los fines específicos y pertenecen al enjuiciamiento total de los fenómenos sociales bajo una autoridad, a la política total, a una política fundada en valores y con miras al beneficio de los súbditos.

Los estadistas suelen tener un concepto aproximado de la jerarquización de sus funciones y de sus finalidades. Cuando un fenómeno cualquiera de la sociedad se separa del cartabón imaginado, se le reintegra a él mediante un acto imperativo que se funda en la Razón de Estado.

Desde este punto de vista, la Razón de Estado es el criterio político coordinador aplicado a los casos concretos y particulares. Aplicada a la Economía, la Razón de Estado se convier

te en intervencionismo, con la diferencia de que, en tanto -- que la Razón del Estado es, por regla general, una medida -- transitoria, el intervencionismo tiende a ser permanente. Es una situación anormal con carácter permanente.

Cuando los Estados tienen o creen tener, una visión clara de sus funciones y un criterio firme de su coordinación, suelen adoptar planes generales. Lo más usual, no obstante, es que los estadistas hablen de planificación sin tener realmente ningún plan.

Esto nos lleva al problema de más actualidad, a la Planificación Estatal, frente a la cual se ha elaborado tanta teoría económica y tan poca teoría política.

#### A.- LA PLANIFICACION.

Los apóstoles de la planificación, economistas principalmente, fundan toda su teoría en el simple razonamiento de -- que donde hay un plan, las cosas marchan mejor que donde no lo hay. En esto tienen razón.

No obstante, al desarrollar su plan económico, al trazar las dos columnas del plan, la de la producción y la del consumo, prefabrican la demanda y destruyen la libre elección del consumidor, haciéndolo un mero instrumento para consumir lo producido.

No cabe duda que el hombre tiene como su esencia el goce de la libertad, el derecho de transitar, de hacer o no hacer aquellas actividades que su voluntad desee. Cuando por medio

de un plan las decisiones del hombre se reemplazan por un plan gubernamental, cuando se le planifican sus deseos, el hombre se convierte en un simple ROBOT con derechos.

Aún cuando se ha hablado de que la planificación económica destruye la libertad económica del individuo, el término libertad económica, como el derecho de producir y de trabajar, de acuerdo con la voluntad del individuo, el de comprar y vender de acuerdo con la voluntad de los contratantes, este término es la libertad general del hombre aplicada a sus actos económicos y en esa misma forma podría hablarse de libertad jurídica, libertad política, libertad cultural, libertad demográfica, etcétera. Por eso, no hablamos de libertad económica sino de libertad simplemente.

Pues bien, la planeación económica, como hasta ahora se ha planteado, destruye la libertad del hombre. Por tratar de alcanzar una meta económica destruye sus fines jurídicos. Más que un verdadero plan, las actuales planificaciones son la expresión de la carencia de uno, y a veces, son la expresión de que ni siquiera se sabe qué es o debe ser un plan desde el punto de vista estatal. Es claro que, careciendo de un criterio general coordinador, se siga la corriente mental no depurada, de trazar planes parciales frente a la economía.

Qué debe ser un plan, producto de ese criterio coordinador. Sólo debe haber planes económicos. No debe hablarse de otro tipo de planeación.

Puede haber otros planes y debe haberlos. Puede haber una -- planeación demográfica, que tase las corrientes migratorias internas, las densidades de población saludables, la distribución entre la población rural y la urbana, y desde el punto de vista cualitativo debe haber planes respecto al tipo de mejor vivienda, al combatê de enfermedades endémicas o al mejoramiento de - tipo físico.

Debe existir también un plan general de cultura, orientada -- nacia el número de analfabetos o al tipo de ciudadanos. Un plan cultural que desde ahora preparase el advenimiento de la ciudadada nfa mundial, es de mayor trascendencia a largo plazo que el aumento de la producción textil.

De acuerdo con lo anterior, puede hablarse también de un - - plan jurídico para un Estado que previera el reparto de tierra -- en el futuro, el futuro reparto de la riqueza proveniente de la -- producción, de la distribución de la seguridad social, etcétera.

Un plan coordinador está muy lejos de ser lo que hasta ahora -- conocemos con el nombre de planificación, y en lo que menos se -- ha puesto atención es que planificación no es controlar, sino - -- prevenir. Toda planificación es control oficial, aunque no todo -- control oficial es planificación, porque pensando en términos e -- conómicos olvidan los jurídicos.

Cómo es posible entonces lograr un plan general, apegado no -- a la economía que es solo un aspecto, sino a la política, que - -- es su base, su centro director. Veamos qué clase de planifica--

ciones pueden existir, en términos generales.

Desde el punto de vista de su amplitud, puede hablarse de -- planificación total o parcial.

Desde el punto de vista de su materia, puede ser industrial, agrícola, demográfica, etcétera.

Desde el punto de vista de su forma, puede ser ejecutiva, -- cuando se impone por medios coactivos o indicativa, cuando se -- impone por medio de estímulos.

En consecuencia, un plan de las funciones del Estado debe -- ser total por su extensión, general por su contenido e indicati -- vo por su forma. Veamos brevemente la distinción entre la pla -- neación indicativa y la ejecutiva.

En esa misma forma pueden establecerse las diferencias entre el plan indicativo y el plan ejecutivo. El último resorte de la decisión radica, en el primer caso, en el pueblo, en el segundo radica en los planificadores.

En todos los planes ejecutivos se olvidan los fines jurfídi -- cos del Estado, garantizar la libertad y la seguridad jurídica -- del individuo, y se emprenden actitudes que dejan lo más por lo -- menos.

Se pensará que a veces es necesaria una intervención ejecuti -- va para evitar algo que gana la coordinación del Estado, esa in -- tervención ejecutiva está fincada en la Razón de Estado y debe -- aplicarse donde quiera que haga falta, pero el error de los pla -- nes es que pretenden hacer perpétua la Razón de Estado, aplican

do a épocas normales criterios de emergencia y dejarlos en pie para siempre.

La tónica general de que hay que renovar nuestro concepto de libertad es, en parte, producto de una visión parcial del Estado. Si entre sus fines está el mantenimiento de la dignidad humana, no puede creerse que no exista un medio de armonizarlo todo, economía, demografía, cultura, derecho y fortaleza del Estado, tan solo por el fenómeno moderno del maquinismo y la automatización.

Para cada Estado el plan debe ser diferente, circunstancia y objetivos en la balanza, y para cada Estado las necesidades urgentes serán distintas.

Lo único que tal vez puede afirmarse con generalidad es que el Plan, para serlo, debe ser:

1.- Total, abarcando tanto economía como ciencia, tanto demografía como arte.

2.- Indicativo, prever más que controlar, estimular más que coaccionar, respetar la integridad del nombre en cada rama.

3.- Temporal, sujeto a determinado tiempo de ejecución o remodelable en cada etapa.

4.- Aproximado, porque aún cuando la pretensión de los planificadores ejecutivos es que el futuro resulte siempre acorde -- con el plan, existen obstáculos insalvables que siempre lo harán cambiar. Esos obstáculos naturales son:

a).- Los productos agrícolas, la producción agrícola no es -

susceptible de medirse exactamente. Las sequías, las inundaciones y las plagas siempre le darán un margen de oscilación que no podrá evitarse. No hay Estado que sólo siembre en riego.

b).- Los precios internacionales, una economía no autárquica, como la de la mayoría de los Estados, la mantienen a base exportaciones e importaciones. Si por alguna circunstancia los precios exteriores cambian en las materias primas, hay un desequilibrio en los costos y después en los precios y eso, aun planeando el gasto, hará reducir la demanda, o a la inversa si los precios extranjeros cambian para las exportaciones, habrá que reducir el precio interno, ajustando costos y salarios o bien dejar de exportar.

c).- Los nuevos inventos, si en un momento dado se tiene una planeación física cuantitativa para la producción textil de los próximos cinco años y se descubre una nueva tela plástica más barata, habrá que reajustar todo el mecanismo o no hacer caso de la nueva técnica. Ambos casos hacen necesaria una nueva planeación nueva y distinta cada año y eso no es un plan.

d).- La abstención del consumidor, si de acuerdo con un plan se prefabrica la demanda, obligando al consumidor a que consuma un determinado producto, siempre queda el margen de abstención del consumidor que no quiera o desee ese determinado producto sino otro. Esto a pesar de todos los racionamientos no puede ser evitado.

Por esas razones, no es posible elaborar un plan general - -

exacto. Se necesitaría que el Estado fuese autárquico, estático y los hombres simples máquinas y lo que un plan se propone, de acuerdo con la teoría política, es coordinar y prevenir el desenvolvimiento total de la comunidad de hombres libres y racionales.

Ahora bien, es obvio que no se puede elaborar un plan, si no se tiene una meta.

En el dedalo de las cuestiones de planeación, planificación y economía dirigida, casi nunca existe lo que pudiera recibir el nombre de meta, el objetivo es obtener una determinada producción, pero no existe en forma patente esa meta, esa brújula-orientadora que en cada momento sirva de referencia a la acción política.

Quizá la planeación del futuro, antes de perderse en las particularidades por realizar, deberá fincarse en la visión general.

Es que así como en materia de equidad tenemos un ideal de justicia, un valor absoluto, que casi nunca se alcanza y que nos sirve de referencia, y, es así, también como en la libertad tenemos un concepto polar que no se alcanza pero que orienta; posiblemente en materia política, en la base de todas las elaboraciones y de todas las medidas, debiese existir una meta ideal, una referencia máxima: El Estado Ideal.

Los utopistas de todas las épocas han tenido esa misión, dibujar el esquema general de una sociedad ideal, que encamine a

los hombres en su dirección. En las épocas pasadas los utopistas y los visionarios solían trazar sociedades ideales, donde desaparecen las lacras de la sociedad. En la actualidad los pocos utopistas y visionarios tienden a imaginar a la sociedad -- con los mismos defectos pero exagerados.

En el siglo y momento en que vivimos, en que se busca una salida a la crisis material y espiritual de nuestra época y en la que el Estado tiene la responsabilidad de encontrar y forzar esa salida, la imagen de un verdadero Estado ideal del mañana, nos serviría para avanzar en su dirección. Con esas bases podrían coordinarse los fines del Estado y con esa coordinación -- trazar el plan del Estado.

## CONCLUSIONES

- - - - - 1.- El Estado es, por tanto, la suma de los individuos que lo forman, como una unidad de acción humana organizada de naturaleza especial; esta unidad real, como estructura activa, de cooperación humana, se verifica a través de la acción de órganos dirigidos hacia la formación eficaz de la unidad, -- necesaria para la existencia y autoafirmación del Estado.

2.- El Estado como institución, está justificado en cuanto - representa la organización necesaria para asegurar el cumplimiento de sus fines, en una determinada etapa de su evolución; - fines a que ya nos hemos referido, que se dan en todo Estado como función social, y por los que se hace comprensible y explica la existencia del Estado como institución.

3.- Los fines jurídicos del Estado, se justifican por el hecho de que en el intercambio social, la certidumbre de sentido y de ejercicio del derecho hacen preciso al Estado; la institución del Estado es, pues, una organización de seguridad jurídica, en cuanto sirva a la aplicación y ejecución de los principios morales del derecho; ya que los principios éticos del derecho no sancionan más que normas de conducta y no de competencia, y estos principios forman la base de justificación del propio Estado y del Derecho Positivo.

4.- Los fines económicos del Estado van íntimamente ligados a la existencia de éste y la plena justificación de esos fines - lo sería la economía colectiva, sólo en cuanto fuera una economía políticamente dirigida, planeada y realizada fuera del cam-

po estrictamente económico mediante la organización y actuación de la cooperación social en el territorio.

5.- La agrupación unificadora en el pueblo es un factor fundamental para el nacimiento y permanencia del Estado, razón -- que demuestra la importancia de los fines demográficos del Estado, ya que no puede ignorarse que los lazos unificadores que se realizan en el pueblo, constituyen una de las condiciones -- para el nacimiento y permanencia de la unidad estatal.

6.- Todo acto del poder político ejerce influencia sobre la vida social de sus miembros, pero la función cultural del Estado, debe procurar la integración de esos miembros, tomando en consideración las características de cada grupo de su población, impulsando, además, los valores comunes que integran el -- todo y exaltando la superación cultural de cada miembro que -- los diferencia.

7.- Los fines políticos del Estado, influyen en todos los -- demás fines de éste, no obstante que éste es, a la vez, in- -- fluenciado por éstos. Sin embargo, el poder del Estado es -- legal, como poder político jurídicamente organizado, encaminado a la consecución de sus fines; el fin político del Estado, su -- objeto específico, será siempre la organización de oposiciones de voluntad sobre la base de una comunidad de voluntad, para -- determinar la preeminencia de los fines del Estado a cumplir.

8.- La determinación de la función social del Estado, como-

aseguramiento de la convivencia y la cooperación entre nom- --  
ures, es la clave inmediata para comprender los fenómenos esta-  
tales que más problemas plantean, y así determinar la premi-  
nencia de la ejecución inmediata ue los fines del Estado.

## BIBLIOGRAFIA

- 1.- Constitución Mexicana. La Rectoría del Estado y Economía Mixta. Editorial Porrúa, México, 1985.
- 2.- Cicerón. De Officiis. Colec. Sepan cuantos No. 230, 1970. Edit. Porrúa, Méx.
- 3.- Uabin, Jean. Doctrina General del Estado. Editorial Jus, México.
- 4.- Encíclica Divini Illius Magistri. Papa Pío XI, 1929. Ediciones Paulianas, México, 1967.
- 5.- Encíclica Divini Redemptoris. Papa Pío XI, 1929. Ediciones Paulianas, México, 1967.
- 6.- Encíclica Quadragésimo Anno. Papa Pío XI, 1931. Ediciones Paulianas, México, 1963.
- 7.- Encíclica Rerum Novarum. Papa León XIII, 1891. Ediciones Paulianas, México, 1967.
- 8.- Ernest Cassirer.- El Mito del Estado. Fondo de Cultura Económica, Número 90. México, 1968.
- 9.- González Uribe, Héctor. Vivencia y Conocimiento del Estado. Jus, -- Revista de Derecho y Ciencias Sociales, Número 118. México.
- 10.- González Uribe, Héctor. Teoría Política. Editorial Porrúa, México, 1987.
- 11.- González Uribe, Héctor. Hombre y Estado. Estudios Políticos Constitucionales. Editorial Porrúa, México, 1988.
- 12.- Harvey C. Mansfield, Jr. Maquiavelo y los Principios de la Política Moderna. Fondo de Cultura Económica, México, 1936.
- 13.- Heller, Hermann.- Teoría del Estado. Fondo de Cultura Económica, México, 1937.
- 14.- Kelsen, Hans. Problemas Capitales de la Teoría Jurídica del Estado. Editorial Porrúa, México, 1937.

- 15.- Itaquevelo, Nicolás. El Príncipe. Colección Sepan Cuantos, Número - -
152. Editorial Porrúa, México, 1974.
- 16.- Mayer, J.P. Trayectoria del Pensamiento Económico. Fondo de Cultura-Económica, México.
- 17.- Mendieta Huéiz, Lucio. Las Clases Sociales. Editorial Porrúa, México, 1960.
- 18.- Mendieta Huéiz, Lucio. Teoría de los Agrupamientos Sociales. Editorial Porrúa, México, 1974.
- 19.- México en la IX Conferencia Americana. Secretaría de Relaciones Exteriores, México, 1948.
- 20.- Moreno, Daniel. Diccionario de Política. Editorial Porrúa, México, -- 1980.
- 21.- Ortega y Gasset, José. La Rebelión de las Masas. Editorial Artemisa, México, 1985.
- 22.- Pedroso, Manuel. Las Relaciones entre Derecho y Estado y la Idea de Soberanía. Editorial Imprenta Universitaria, México.
- 23.- Petit, Eugéne.- Tratado Elemental de Derecho Romano. Editorial Porrúa, México, 1988.
- 24.- Preciado Hernández, Rafael. Lecciones de Filosofía del Derecho. Textos Universitarios. Universidad Nacional Autónoma de México, 1934.
- 25.- Rabasa, Emilio. La Constitución y la Dictadura. Estudio Sobre la Organización Política de México. Editorial Porrúa, México, 1962.
- 26.- La Sagrada Biblia.
- 27.- Saldaña H., Adalberto. El Estado en la Sociedad Mexicana. Filosofía, Estructura, Influencia y Perspectiva del Sistema del Estado. Editorial Po--

(197)

rrúa, México, 1981.

28.- Silva-Herzog Flores, Jesús, Manuel González Avelar y L. Cortiñas-Pelaez. Asentamientos Humanos, Urbanismo y Vivienda. Cometido del Poder Público en la Segunda Mitad del Siglo XX. Editorial Porrúa, México, 1977.

29.- Unión Internacional de Estudios Sociales. Declaración Sobre la Misión del Estado. Malinas, 1948.

30.- Veblen, Thorstein. Teoría de la Clase Ociosa. Fondo de Cultura Económica, Número 50. México, 1974.

31.- W. Michael Reisman. Remedios Contra la Corrupción. Fondo de Cultura Económica, Número 216, México, 1981.