

## INTERVENCIONISMO DE ESTADO

Dada la amplitud y la importancia de este tema, no será posible tratarlo sino someramente en los estrechos límites de este trabajo y en el de nuestros escasos conocimientos en las intrincadas cuestiones económicas. Me limitaré, pues, a hacer una breve relación de su historia y del modo como ha evolucionado y actuado en la economía, sobre todo del siglo XIX en adelante que es cuando se nota su verdadera y benéfica influencia. Para mayor claridad he optado por la división de este sencillo estudio en tres partes:

1<sup>a</sup>—Breve reseña de la Economía hasta el siglo XIX y la intervención del Estado aunque poca, en este largo período de tiempo.

2<sup>a</sup>—La intervención general del Estado en la producción, circulación reparto y consumo, y

3<sup>a</sup>—Algunas consideraciones sobre el intervencionismo de Estado en Colombia.

### PARTE PRIMERA

Los griegos sólo tenían un vago concepto de la Economía, no obstante la influencia que en el espíritu de aquel pueblo debió ejercer el pasado más o menos glorioso de los Helenos y sus conocimientos prácticos en esta ciencia, así como en las morales y las políticas. Como una subordinación de estas últimas, la consideraban los griegos, y sólo cuando Jenofonte publicó su libro "Económico", se vino a deslindar un poco el dominio de esta ciencia, aunque este autor le dio una significación estrecha, limitándola a la buena administración de la casa, y de ahí su significación etimológica.

Mas esta estrecha significación no debe sorprendernos, puesto que se trata de una época remota en que, por la gran importancia que daban al Estado, a la acción inmediata de éste debían escapar los problemas económicos los que, por lo demás, no eran tan visibles como hoy. Recordemos también que el trabajo productor se tenía en poca

estima y que los más grandes filósofos como Aristóteles hacían elogio de la guerra, considerándola como la más productiva de las ocupaciones. Los trabajadores independientes eran mirados con desprecio por el hecho de dedicarse a ocupaciones propias sólo de la esclavitud.

Prescindiendo de ciertas manifestaciones esporádicas y de algunos autores anteriores a Jenofonte que escribieron sobre cuestiones de Economía doméstica, podemos situar el pensamiento griego en las dos grandes escuelas antagónicas: la de los sofistas y la de los socráticos.

### SOFISTAS

Representan el individualismo que se yergue frente al Estado despótico y tiranizante. Como una imposición a la Ciudad antigua absorbente de la personalidad del individuo, proclaman que el hombre debe tener derechos como consecuencia de sus deberes: "El individuo es la medida de todas las cosas, y la razón individual es el criterio de la verdad". Esta ciega creencia en el juicio personal de los sofistas de la antigüedad, conduce a la duda monstruosa con que los filósofos del siglo XVIII miraron todos los dogmas admitidos, religiosos, morales y políticos.

Cupo a los sofistas la gloria de haber sido los primeros en rechazar la superioridad de ciertas clases privilegiadas y en proclamar la igualdad de los individuos en la naturaleza.

Los sofistas, lógicos en la predicación de un individualismo absoluto, se encaminan al cosmopolitismo, proclamado que, una vez disuelto el vínculo nacional, la patria del hombre debía ser la humanidad. De ahí que fueran partidarios del comercio nacional e internacional, puesto que éste es el ejercicio de un derecho individual; que repudiaran el derecho de la ciudad a imponer el aislamiento y a entorpecer los cambios, y que se manifestaran fervientes defensores de la industria y del trabajo.

Frente al régimen individualista de los sofistas, quizá excesivo y peligroso, estaban los socráticos, con sus tendencias socialistas, o al menos con un marcado estatismo, con su aberración a las tradiciones comunistas, influencia de las obras de Platón y Aristóteles. El aumento de la riqueza lo consideraban perjudicial para la moral individual, como para el orden político. La finalidad que perseguían era la organización de un estado social que permitiera a los ciudadanos tiempo de ocio para poderse dedicar a las actividades políticas y al estudio desinteresado.

El ideal de Platón era ofrecer un Estado en que reinara la justicia y la paz, equilibrado y armónico, para cuya realización consideraba indispensable la división del trabajo, creando una especie de castas subordinadas al Estado. Las castas superiores, los magistrados y los guerreros, deben renunciar a su personalidad y bienes, asignados éstos despectivamente a la clase de los trabajadores, "incapaces para elevarse hasta un espíritu de renunciación suficiente".

Este espíritu de renunciación socialista de Platón, difiere notablemente del socialismo moderno. Las doctrinas del filósofo no tenían en mira intereses económicos; al contrario, su frugalidad tan elocuentemente predicada, tendía a alejar a los hombres de las preocupaciones vanas del patrimonio, para que, amoldado el individuo a poquísimas aspiraciones materiales, pueda ordenar sus capacidades al servicio del Estado. Es el intervencionismo que tiende a absorber la personalidad del individuo, cortando toda aspiración material, para ponerlo al servicio de un idealismo utópico y entorpecedor.

Las doctrinas socialistas modernas, tienden a la realización de los principios hedonísticos, a asegurar la liberación del individuo, y, sobre todo —muy al contrario de la concepción platónica—, a crearle nuevas necesidades y procurarle los medios de satisfacerlas, para que salga de la abyecta condición en que lo había colocado la parquedad y frugalidad del platonismo.

El profundo desprecio que guardan Platón y Aristóteles al individuo, se manifiesta visiblemente en el concepto que tienen de la población. Esta, dicen, debe ser restringida mediante la intervención directa del Estado, el que puede emplear justificadamente todos los medios que al respecto estime convenientes. Inclusive, según Aristóteles, puede el Estado, para garantizar su estabilidad, limitar el número de nacimientos mediante el infanticidio y el aborto.

René Gonnard, en su libro "Doctrinas Económicas", reduce a tres los caracteres esenciales de las doctrinas económicas de los socráticos: 1<sup>a</sup>—Desconocimiento absoluto de la existencia de leyes naturales en la Economía Política; 2<sup>a</sup>—Situación de los problemas económicos en un punto de vista político sobre todo. 3<sup>a</sup>—Solución de estos problemas por medio de un intervencionismo del Estado muy acentuado, que, a priori, no encuentra obstáculos en ningún concepto de derecho individual irreductible.

Los socráticos consideraban que el individuo, sin ningún derecho

propio, era algo como una sustancia plástica que el Estado podía modelar a su antojo, sin que a ello se opusiera ninguna ley natural. A esta concepción se oponía la individualista de los cínicos, aunque un poco diferente de la de los sofistas y de la actual, puesto que perseguían el bienestar del individuo por la remuneración y la abstinencia, en tanto que la moderna se basa en las actividades económicas tendientes a la producción.

En síntesis podemos decir que Grecia aportó a la ciencia económica el Socialismo, o más exactamente el comunismo dividido en: el Comunismo de Platón y el moderado de Aristóteles, cuya base esencial es la superioridad del todo sobre las partes; y el de los Cínicos, resultado de un individualismo sin freno, cuya rara característica es la supresión de la propiedad, para lograr la completa y egoísta emancipación del individuo.

Los Romanos, herederos de la cultura griega, no tuvieron ninguna concepción importante en las cuestiones económicas. A grandes rasgos podemos observar en aquel pueblo las mismas tendencias individualistas y estatistas de la Grecia antigua. Sus más notables escritores de aquella época predicaban con pasión el ideal de la vida rural, en donde el individuo es feliz entregado a la soledad y a la austeridad.

Aparece luego un largo período de obscuridad, de completa ausencia de la ciencia económica; ésta debía de quedar relegada al olvido por varios siglos, hasta que la gran influencia del Cristianismo en los siglos XII y XIII le infundió vida: "La Iglesia Católica fue la que continuó el programa de la antigüedad, el ensueño helénico de una sociedad organizada en jerarquías en la que reinaran los sabios, y el ideal estoico de una comunidad humana fundada en una moral universal".

Los principales postulados que aportó el cristianismo para constituir las doctrinas económicas de la época Medioeval, fueron: La afirmación de la dignidad humana, corolario del alma inmortal; por consiguiente, condenación de la esclavitud, como negación de la personalidad del esclavo. 2ª—La proclamación de la ley del trabajo, considerado como obligatorio en principio, para todos los hombres, en virtud de un orden divino expresamente formulado en el Génesis. 3ª—La aceptación de la desigualdad de condiciones para el trabajo. 4ª—La predicación del desprendimiento respecto a las riquezas sin condenar la propiedad y la fortuna, pero apartando al hombre de consagrarse exclusiva o principalmente a la consecución de los bienes materiales.

Las doctrinas económicas medioevales son una parte integrante de la escolástica. Fueron concebidas con un espíritu práctico y cuyo fin era regular la existencia individual y colectiva conforme a las enseñanzas de la moral cristiana. La Etica económica de que están impregnadas se inspira sobre todo en una idea de moderación: "El hombre tiene que trabajar para vivir, pero no debe absorberse en la persecución de las ganancias. El lucro indefinido es perjudicial. La competencia sin freno es mala. Nadie debe abusar de las ventajas que le da la conjuntura económica. Hay un precio equitativo para cada cosa, un salario justo para el trabajo".

Por los expuestos principios podemos deducir que la libre actividad individual en materias económicas de las doctrinas medioevales, está limitada, sin que se caiga en el extremo opuesto del socialismo, puesto que se garantiza la propiedad privada, la libertad para contratar, etc. No es su principal característica la rehabilitación del individuo o la supervivencia del Estado, sino la corporación, la clase, "la especie humana, como formando un cuerpo místico cuya cabeza es Jesucristo".

En cuanto a las teorías sobre la propiedad, predicadas por las doctrinas económicas medioevales, anotamos como rasgo característico: ella se garantiza en términos generales, pero siempre sujetas a limitaciones en bien de la colectividad; es decir que el concepto absoluto que la propiedad tenía entre los romanos, el *ius utendi*, el *ius fruendi* y el *ius abutendi* se modificó en gran manera. En algunos conceptos que Santo Tomás expone en la Suma Teológica sobre la propiedad, se deja ver el Intervencionismo de Estado y la función social que ésta tenía desde aquella época. Anota el insigne teólogo el principio de que "la propiedad no es contraria al derecho natural, ni de derecho natural tampoco, pero sí es conforme con el derecho natural, dada la naturaleza del hombre". Y para demostrarlo expone las razones que Aristóteles empleó contra el comunismo de la República de Platón: "el sentimiento de la propiedad privada sobreexita en los individuos su ardor para el trabajo; que está mejor garantizado el orden social cuando cada cual tiene bienes propios que gobernar; que la indivisión y el comunismo acaban de hecho en la usurpación por los más fuertes, y por último, que el respeto a la propiedad lleva a los hombres a comprender mejor la excelencia del Estado Social y a entregarse a él". Añade además que los detalles de organización de la propiedad privada son cosas de derecho positivo y pueden modificarse. Ningún Gobierno pue-

de legítimamente suprimir la propiedad privada, pero en cada Nación puede reglamentarla indistintamente.

No obstante, la doctrina Tomista se aparta en algunos conceptos de las teorías actuales, por cuanto que el ilustre teólogo, al apuntar que el propietario es como un administrador por cuenta de la colectividad, subraya que si no cumple con este deber, “ello habrá de arreglarse entre Dios y él”; vale decir que no incumbe a los gobernantes imponer sanciones y socializar por medio de ellas la propiedad.

La doctrina Tomista sostiene la desigualdad de condiciones, puesto que admite la propiedad privada; ésta ha de ser puesta al servicio de un noble ideal: el perfeccionamiento moral para acercarse al fin supremo. No debe pues, ser la fortuna el medio para entregarse a una vida ociosa contraria a la ley divina del trabajo.

En términos generales hay en la doctrina Tomista una gran tendencia a la moderación y al equilibrio, no precisamente impuesta por la legislación positiva, sino mediante la predicación al desprendimiento, a la consideración de que los bienes materiales son un medio con el que se puede alcanzar el verdadero fin ultraterreno. De esta tendencia a la nivelación, al desprendimiento, se puede deducir lógicamente que los escolásticos tenían horror a los latifundios.

### EL TRABAJO Y SU REMUNERACION

El concepto simplista antiguo del trabajo, limitado al manual, lo toman los economistas medioevales en una más amplia acepción: “Todos los oficios que permiten a los hombres ganarse la vida honradamente”. Establecen una jerarquía conveniente, basada en la finalidad de los distintos trabajos y en su relación con el bien general; algunos economistas expusieron admirablemente desde aquella época las ventajas de la División del Trabajo.

En cuanto a la remuneración del trabajador se suscitaron muy diversas y aún contradictorias doctrinas. En general, ella debía acomodarse a las dos cuestiones conexas de *precio justo* y *salario justo*, concluyendo algunos economistas por confiar al Estado la determinación de los precios; es de advertir que, no obstante, no primaban para tal regulación las normas objetivas, puesto que ella se hacía más que todo sobre bases morales; “Según el orden, respetando la medida, el fin moral”. De acuerdo con las prédicas de Santo Tomás, el salario justo debía estipularse “secundum comunem aestipulationem” porque, según

él, en toda sociedad equilibrada, todo hombre trabajador y económico tiene que vivir de su trabajo, atender a la vida de los suyos y ahorrar para las épocas malas.

Respecto al préstamo con interés cabe anotar que éste fue condenado en la edad media, pero con fines meramente cristianos, sin que se suscitara discusiones de orden filosófico. Los canonistas del Siglo XIII, esgrimían el argumento de Aristóteles, según el cual la misión del dinero es servir de intermediario y facilitar los cambios, pero no producir dinero: “El dinero no produce frutos, por sí mismo no engendra nada. Es pues ilícito e injusto aceptar algo más de la cantidad prestada en pago del empleo de éste, porque tal suplemento no puede ser del dinero, que es estéril, sino del trabajo ajeno”.

Sostiene Santo Tomás la justicia de los cánones de arrendamiento, es decir, un interés en aquellas cosas que no se consumen por el primer uso. Pero no será justo —agrega el teólogo— pagar, v. gr., el uso del vino después de pagar el vino: “El interés es una usura, puesto que es el precio del tiempo, y el porvenir sólo pertenece a Dios”, decían los Escolásticos.

En cuanto a las indemnizaciones, los canonistas aceptaban: el *damnum emergens*, el *lucrum cessans* y el *periculum sortis*, es decir, la pérdida sufrida, la ganancia frustrada y el riesgo corrido.

De los cambios y la moneda debe decirse que, desde la época de la Edad media se notaba una tendencia favorable a la intervención del Estado en interés de la colectividad. Las alteraciones de la moneda, las acuñaciones de baja ley etc., eran hechos malmirados en general, y a los que los economistas designaban con el nombre significativo de *peste monetaria*. Oresnes consideraba más que usura los beneficios que un soberano obtenía de una alteración monetaria. Los príncipes, no deben alterar la moneda, y si acaso ello se hiciere, *debe ser en interés de todos*, era el sentir general de la época.

### MERCANTILISMO

De las doctrinas económicas medioevales pasamos al mercantilismo que dominó durante tres siglos, del XV al XVIII en toda Europa. No es posible ver mucha semejanza en las doctrinas medioevales y el mercantilismo, aunque sí coinciden en la vaguedad de sus afirmaciones y teorías, las que no constituyen un verdadero sistema económico. A. Dubois define el mercantilismo como “teoría del enriquecimiento de las Naciones mediante la acumulación de metales preciosos”.

He aquí los postulados esenciales sobre los cuales los historiadores asientan el mercantilismo, tomándolo en su conjunto:

1°)—El convencimiento de que la riqueza monetaria, la de los metales preciosos, predomina sobre cualquiera otra; por consiguiente la finalidad esencial del Estado en cuestiones económicas, debe ser la adquisición del oro y la plata. “La conquista de los metales preciosos debe ponerse en manos del Estado”.

2°)—Para lograr sus fines el mercantilismo debe: garantizar la explotación de las minas; impedir la salida del metal y favorecer su entrada lo que se consigue con el incremento de las exportaciones y la disminución de importaciones, invirtiendo los términos cuando se trate de materias primas indispensables para el incremento de las industrias.

3°)—Organización de la industria y el comercio como medios para alcanzar el fin deseado. En tal virtud deben ser reglamentados el trabajo y la producción; y sobre todo, en busca de nuevos mercados, fomentada la colonización, e imponer la hegemonía a países civilizados más débiles.

4°)—Como esta política no puede triunfar a un tiempo en todas partes el mercantilismo proclama la oposición de los intereses nacionales, adoptando como máxima la de que “nadie gana más de lo que otro pierde”, máxima que aunque falsa en tesis general, puede considerarse cierta cuando se trata de la adquisición del precioso metal, puesto que, exceptuando los pocos países que poseen minas explotadas, el Stock de unos, sólo puede aumentar cuando disminuye el de otros.

Esta idea económica dominante en la Edad Media (la de que las ganancias obtenidas por unos representan las pérdidas de otros), fue también más o menos admitida en la época mercantilista, con la diferencia de que la Edad Media por este hecho condenó las ganancias y la segunda época las aceptó y admitió.

El capitalismo, se admite hoy, empezó en forma comercial; fue el comerciante el que inauguró el ciclo dinero-mercancía-dinero, el que lanzó al mercado el dinero para encontrar más dinero y continuar este círculo indefinidamente, hecho éste que podemos observar desde los últimos siglos de la Edad Media. En el XV y en el XVI, figuró el comerciante al lado de los grandes señores, era ya un personaje de importancia. Se permitió entonces la especulación por el lucro y se atenuó, casi podemos decir que desapareció la reprobación de la ganancia por la ganancia. Ya el dinero abandonó el simple papel de mediador, de in-

termediario en los cambios para ser el mejor y casi el único instrumento de lucro. El espíritu de moderación y de frugalidad empieza a ceder el puesto a la ambición, y la era de la libre competencia por todos los medios posibles, tiene sus albores en Montchretien: “la dicha de los hombres consiste principalmente en las riquezas”. El célebre apotegma moral: el fin no justifica los medios, parece haberse interpretado en sentido contrario ya que sólo se tiene en mira el beneficio comercial.

Pero el rasgo más característico de la Edad Media es la organización patronal o feudal, de cuya jerarquización empezó a surgir un estado social propicio a la liberación de las tierras y de los hombres y al desarrollo de los oficios. En estos principios de liberación económica se fue incubando, por así decirlo, el de la libertad del espíritu: los grandes feudatarios se esforzaron por rechazar la soberanía del Rey, los municipios por expandirse en una libertad excesiva. Por esto el siglo XIV, fue llamado el siglo de las rebeliones, las que dieron por resultado en último término la concentración del poder en manos del Monarca. El rey en lo sucesivo reguló en absoluto la vida económica. Así el poder real se fue apoderando de los centros colectivos y centralizándose de una manera rápida en el siglo XV. Consecuencia de esto fue la creación de ejércitos para la conservación de tal poder y, como es de suponerse, los impuestos para atender a las guerras y a muchos gastos más. Fue entonces cuando, como los comerciantes, el Estado concedió gran importancia a la moneda. De los últimos siglos de la Edad Media, tomó pues el renacimiento los grandes conceptos económicos que más lo caracterizaron: la sed de los metales preciosos, el mercantilismo ya mencionado, y el afianzamiento del Estado con más amplias pretensiones y funciones.

Otros hechos importantes vinieron a sumarse a aquella transformación interna de la época medioeval: los descubrimientos marítimos, y en el campo de las ideas, el no menos trascendental de la Reforma.

El espíritu laico empieza a columbrarse en mengua del concepto religioso, y el hombre dirige sus investigaciones hacia lo puramente terrestre y material, objetivo que caracteriza el Renacimiento. Esta época deslumbradora sacó, pues a luz dos interesantes conceptos, soterrados en la época medioeval: la no subordinación del Estado a la Iglesia y la independencia del individuo considerado como miembro de tal Estado laico, y, sobre todo, como parte integrante de la humanidad.

Estos avanzados e individualistas conceptos surgidos por obra y

gracia del Renacimiento, como de las entrañas de la época medioeval, contribuyeron con los descubrimientos marítimos del siglo XV, a la transformación del concepto económico de la Edad Media. La sed del oro, el ensanche del comercio marítimo, hicieron que ciertas naciones adquirieran desarrollo en detrimento de otras; que hubiera productores favorecidos, explotadores y explotados. La necesidad del Intervencionismo de Estado no podía ser más palpable para que imperara el orden y la justicia.

Respecto al modo como la reforma influyó en las costumbres económicas del Renacimiento, hay diversas y aún contradictorias opiniones. Nietzsche proclama que "la reforma es una reacción del medioevalismo contra el renacimiento, obra de espíritus no saciados de la Edad Media todavía, que han empujado la humanidad hacia atrás, y retardado dos o tres siglos el despertar y el reinado de las ciencias". Para René Gonnard, "Lutero en efecto se inclinaba a la Edad Media principalmente"; y en verdad ciertas de sus confesiones no acusan sino un retroceso hacia la economía medioeval, puesto que consideraba el trabajo como un castigo. Los cristianos no tenían sino permanecer en su esfera, no querer salvar por iniciativa individual los escalones sociales "se prohíbe colocar dinero a interés, cada cual vive de su trabajo y se contenta con un *mínimum*"; de esta manera, al decir de Vermeil, Lutero se oponía a las principales manifestaciones del capitalismo.

Los calvinistas por el contrario profesaban la filosofía Etico-Económica de los judíos, filosofía que consideraba la riqueza "no como algo sospechoso o tolerado sino como la señal de la bendición divina". Rompió la teoría escolástica del dinero y predicó el capitalismo al recomendar el trabajo y proscribir el lujo.

Anota Bernouilli el vínculo que une la concepción económica de los calvinistas con el concepto moral y religioso: "el éxito es la señal de la elección divina". Es, pues, predestinado, el que obtiene éxito en sus negocios; pero no oculta los peligros de tal concepción económica. El calvinismo, dice Bernouilli, con su dogma de la predestinación se ha convertido en tutor obedecido de un capitalismo sin escrúpulos.

La doctrina de Calvino repercutió pronto en Holanda e Inglaterra, donde los comerciantes se ingeniaron por todos los medios posibles para la adquisición del capitalismo, quitando todas las trabas y escrúpulos, vestigios de la organización medioeval. El mercantilismo y la organización comercial eran proclamados con entera libertad. Fueron España y Portugal los primeros países del viejo mundo que, por un

rápido contagio de la proclamación de aquella libertad, se dieron a surcar los mares con fines diversos, religiosos sobre todo decía la primera, pero en realidad con el primordial de la caza del precioso metal. Después del descubrimiento de América, cuando ya España era dueña de un inmenso stock de oro, su política tendió a impedir la salida del metal, considerado como la principal riqueza de entonces. Las medidas adoptadas con este fin no tuvieron un resultado satisfactorio, puesto que el exceso de numerario cegó a aquella Nación, y no prestó la debida atención a la agricultura y a la industria. Fue así como España, con su mal interpretado intervencionismo veía esfumarse el precioso metal a cambio de artículos de consumo ordinario.

En esta breve reseña de la historia económica de la antigüedad hasta los siglos XVII y XVIII, vemos los rasgos característicos de cada época y la necesidad de la intervención del Estado en la regulación de las principales cuestiones económicas. La complejidad de la vida moderna, el desequilibrio notorio que ha creado el capitalismo en la sociedad, y muchos otros factores decisivos, exigen una intervención más franca y oportuna que atempere las diferencias sociales y restrinja las arbitrariedades.

De este estado de cosas han surgido dos formas predominantes de gobierno en los tiempos actuales: la absorbente de la personalidad del individuo, los regímenes totalitarios en que la iniciativa individual y la libertad están sumamente restringidas, casi puede decirse aniquiladas; y la individualista, en donde, al contrario de la primera, el individuo, en el pleno goce de sus energías, actividades e iniciativas, propende a la integración de su personalidad. En la primera, la propiedad tiende a ser absorbida por el Estado, mientras que en la segunda, aunque con limitaciones cada vez mayores en beneficio de la colectividad, se garantiza la propiedad individual. Todo depende del modo como se suba al poder y del ejercicio o del abuso que de él se haga.

La necesidad de una forma cualquiera de Gobierno no puede discutirse, y la intervención del Estado en la regulación de la Economía, nadie la pone tampoco en tela de juicio. Ya pasó el tiempo del "laissez faire" y del "laissez passer" con su cortejo de injusticias e iniquidades. Los hechos demuestran una dolorosa experiencia y el deber que tiene el Estado de que el libre juego de la concurrencia no se ejerza en detrimento de los más, con visible menoscabo de la solidaridad humana. "Un sistema político que permite el establecimiento de los derechos sobre la base de la propiedad, es un sistema en donde el hombre que ca-

rece de propiedad no goza tampoco de derechos" ha dicho acertadamente Harold J. Laski.

Habiendo abominado de los sistemas totalitarios por absorber las iniciativas de los individuos, forzosamente debemos adherirnos al régimen individualista; pero si en éste no se limita el poder de los poseedores, esas riquezas serán el instrumento con que se extorcionará a la inmensa masa desposeída, e indirectamente se irá al mismo sistema totalitario, con la sola diferencia de que ya no es el pulpo el Estado, sino unos cuantos magnates.

Síguese de esto que la propiedad en sus funciones tiene que ser limitada por el Estado en beneficio de todos los miembros de la colectividad, vale decir que tiene una función social que cumplir.

El intervencionismo de Estado ha puesto a la masa desposeída en vía de alcanzar algunas conquistas; ha atenuado, aunque en pequeña escala, las profundas desavenencias y disensiones que el industrialismo establece en el seno de las sociedades, al trazar la valla infranqueable que divide a los hombres en poseedores y necesitados. El proletariado y la clase media, empiezan a levantarse de la postración en que estaban sumidos por obra del orgullo y ambición de los amos, y ya parece columbrarse un no lejano venturoso día en que, merced al papel redentor del Estado en el régimen democrático, el sentimiento humano siente sus dominios, y proscriba para siempre la avaricia y el egoísmo.

Admitida pues, como un hecho incontrovertible la necesidad de la intervención del Estado en los diversos aspectos de la vida económica, veamos el modo como lo hace en las diversas facetas en que han dividido la Economía. Este será el objeto de la segunda parte de mi estudio.

## PARTE SEGUNDA

### INTERVENCION GENERAL DEL ESTADO EN LA PRODUCCION, DISTRIBUCION, CIRCULACION Y CONSUMO

1°) EN LA PRODUCCION.—Rechazada por todos los economistas la teoría de los fisiócratas, según la cual sólo la agricultura es creadora de riquezas, damos por demostrado que todo trabajo es productivo: el del abogado, el del médico, ingeniero, etc., cada cual en la esfera de sus actividades, y obedeciendo casi instintivamente al principio general de la división del trabajo. Ahora bien, para la completa armonía, para que

el interés de los unos se garantice frente al interés de los demás, es necesaria una reglamentación, una norma que oriente las distintas iniciativas y aspiraciones, evitando el choque de actividades y propendiendo indirectamente al bienestar colectivo. Es, pues, necesaria la intervención del Estado en la producción; y como todo trabajo es creador de riquezas, deducimos que no sólo en la agricultura debe intervenir sino en las demás actividades de la vida que proporcionan los conocimientos técnicos y científicos, la justicia y la seguridad, para que nadie sea perturbado en su labor cotidiana.

Cómo interviene el Estado en la Producción? De diversos modos: como legislador, intervención que puede hacerse por vía reglamentaria, limitando directamente la libertad del trabajo, la jornada de las horas diarias, etc.

Esta reglamentación de la producción es antigua; la revolución de 1789, tuvo por objeto disminuir la tutela que el Estado ejercía sobre los artesanos, la que se extendió cuando la guerra a todas las industrias, y haciéndose cada vez más palpable en los diversos ramos de la producción, importaciones, exportaciones, etc.

También interviene el Estado por vía de estímulo en las iniciativas individuales, y por vía de protección contra la competencia extranjera; regulando la oferta y la demanda, y sobre todo por medio de la muy moderna y debatida cuestión de la racionalización. A estas principales clases de intervención habremos de referirnos someramente.

La principal intervención del Estado la hace como legislador; sería imposible enumerar siquiera, en los estrechos límites de este estudio las múltiples ventajas obtenidas por la legislación consciente y progresista de las Naciones más civilizadas del orbe. Ella impone la protección legal del trabajo considerado en algunas Constituciones como una obligación social; regula las relaciones contractuales entre patrones y obreros, imponiendo el descanso dominical remunerado; ha establecido un conjunto de normas sociales que protegen de una manera especialísima el capital humano, principal riqueza del Estado; reconoce los sindicatos profesionales y les confiere los derechos necesarios al ejercicio normal de sus actividades; ha realizado una verdadera transformación en lo que se refiere a la fijación del salario mínimo y en la discutida conquista de la jornada de ocho horas. Esta ha sido en verdad una conquista del proletariado, puesto que ya no puede el amo sin escrúpulos hacer que el obrero necesitado se preocupe de sol a sol en acrecentar las arcas cada vez más repletas del empresario.

Veamos, no obstante, este punto interesante en sus diversas fases para deducir su razón de ser y el beneficio que reporta a la clase obrera.

En casi todos los países industriales es costumbre consagrar el 1° de Mayo a las públicas demostraciones de contento por la adquisición de esta reforma considerada como esencial; reforma que, como una lógica consecuencia, ha traído el descontento entre los jefes industriales. Alegan éstos el perjuicio consiguiente en las industrias por la rigurosa aplicación de tal medida, y el aumento del costo de producción. Además, dicen, no es exactamente igual en todos los países la aplicación, por lo cual se notan privilegios e injusticias. Examinemos la razón de ser de estas objeciones.

En cuanto a la primera, es muy difícil establecer con precisión la influencia de la disminución de las horas de trabajo en el costo de producción. En éste obran diversos factores, muchos independientes de la aplicación de esta medida. Por otra parte ¿no ha suscitado varias medidas compensatorias y ventajosas, que sin el establecimiento de la jornada de las ocho horas diarias ni siquiera se habrían concebido? El alza en el costo de producción ha sido equilibrada por las reformas técnicas y administrativas operadas en todas las empresas. La primera objeción de los industriales ha sido, pues, desvanecida. Queda por resolver el interrogante de si la productividad en una más larga jornada diaria, es real, si no se cumple aquí también la ley del rendimiento no proporcional. Numerosos experimentos han sido realizados al respecto; vale citar el método ingenioso de P. Sargent Florence: consiste en determinar sucesivamente el rendimiento medio en el curso de cada hora durante un cierto número de días de trabajo. Si la duración del trabajo es muy larga, la curva descenderá al fin del período o de la jornada de trabajo. Si al contrario la curva sigue en orden ascendente, o al menos el nivel alcanzado permanece constante, se deduce que el rendimiento por hora se puede mantener por un tiempo de trabajo más prolongado. En este caso la jornada de ocho horas diarias habría incontestablemente disminuído la productividad del trabajo. Pero las comparaciones sistemáticas llevadas a cabo por Florence entre la jornada de ocho horas y jornadas un poco más largas, lo llevaron al convencimiento de que al final de la primera, el rendimiento comienza a decrecer visiblemente. Otro autor inglés Vernon, habiendo hecho la clasificación de los distintos trabajos: mecánico, semi-automático, muscular, razonado, etc., comprobó por cuidadosos experimentos y observaciones que la reducción de la jornada de trabajo de 45

o 48 horas semanales, no implica necesariamente una baja de producción. En la práctica, la producción se ha mantenido al mismo nivel que con la jornada de 55 horas. Es pues, evidente, por los experimentos anotados, que la notable conquista de la jornada de ocho horas se debe a múltiples factores: al adelanto de la técnica que ha permitido la aplicación del esfuerzo humano sin desperdicio de energías; a los grandes investigadores, espíritus desinteresados y conscientes del deber moral de poner sus aptitudes al servicio de la colectividad; y al Estado que ha consagrado en normas legislativas principios que la civilización había tornado de utópicos en realidad tangible. La acción de los sindicatos, no podemos negarlo, puede ser benéfica en muchos casos aislados, pero no podrá influir con provecho para que el Estado actúe en determinado sentido, para que dicte leyes redentoras, si éstas no son la fiel expresión de hechos concebidos en la entraña del pueblo y madurados por la lenta transformación del mismo, al influjo de una sólida cultura.

El fin esencial de la intervención del Estado es el de *racionalizar* la producción, distribución y consumo. Pero, qué se entiende por racionalizar?. Este vocablo es nuevo; donde primero se estampó en la carta fundamental fue en España. El Art. 44 de la Constitución Española de 1931, dice: "El Estado podrá intervenir por ley la explotación y coordinación de industrias o empresas, cuando así lo exigieren la racionalización de la producción y los intereses de la Economía Nacional".

En 1919 apareció por primera vez la cuestión de la racionalización y obedeció su nacimiento a la necesidad imperiosa en que se hallaban las naciones del viejo continente de reconstruir su economía y pagar las deudas contraídas en la gran guerra.

Para la reconstrucción del nuevo estado de Francia por ejemplo, M. Herriot, en su libro "Créer", sienta las bases sobre las que debe levantarse: "la ciencia y sólo la ciencia, puede crear la Francia nueva". Ella sola debe regir la industria, dirigir conscientemente todas las actividades del Estado y *crear* de un modo durable". Al efecto, el mismo M. Herriot, define la ciencia como: "El conocimiento completo de todos los factores que intervienen en un fenómeno determinado", y dio las leyes a las cuales la industria debía someterse para alcanzar el deseado desarrollo: 1°) subordinación de la operación industrial a la investigación y al análisis científicos; 2°) concentración en las compras, producción y la venta por los acuerdos industriales; y por último la organización científica de la producción.

Consecuente con sus ideas, Herriot se constituye defensor del Taylorismo, combatido desde sus primeras apariciones, y calificado como la organización del Surmenage: "Cuando el Taylorismo haya transformado nuestras viejas maneras, dice este autor, se verá cuán ridícula ha sido la creencia de que es la organización de la esclavitud. Muy al contrario este sistema ha sido la intervención de la inteligencia en las síntesis del empirismo y de la rutina".

Estas ideas de Herriot y las de muchos economistas contemporáneos, no constituían un cuerpo de doctrina definido, pero preparaban el advenimiento del régimen industrial de la racionalización. Fue en Alemania donde primero se usó esta palabra, obra de la influencia del sistema de Taylor y de Ford, vocablo que despertó una conciencia mística capaz de imponer toda suerte de privaciones y llevar al pueblo al sacrificio.

Por lo expuesto hasta aquí, podemos darnos una idea de lo que en sus comienzos se entendía por racionalización: la aplicación de la razón a la solución de los problemas económicos; la sustitución de la coordinación voluntaria y metódica a la libre actividad y el empirismo; la iniciación del orden en medio del caos. Dado el ambiente angustioso de la Post-Guerra, no era difícil que los alemanes pusieran sus esperanzas en una palabra cuya sola enunciación era un lenitivo.

La racionalización hay que considerarla en dos aspectos, técnico y doctrinal. Por el aspecto técnico la racionalización aparece como "una sistematización del progreso económico", según la expresión de Fourgeaud. En efecto, cuando el vocablo apareció los progresos industriales eran considerables, gracias al vapor, a la electricidad, y en general a todos los instrumentos de producción. El sistema de Taylor y los consiguientes adelantos que trajo su aplicación a la industria, eran, como ya se dijo, los fundamentos, las primeras apariciones de la racionalización; pero ésta dio un paso más adelante al aplicar esa técnica a la organización de las empresas y a la producción en general. Aquí encuentra en cierta manera su razón de ser la definición que Fourgeaud da de la racionalización como la sistematización del *progreso económico*, así como la opinión de los que consideran el Taylorismo como la fuente misma o los fundamentos de la racionalización.

En síntesis: Organizar el trabajo de todas las empresas procurando por obtener el máximum de rendimiento con el mínimum de esfuerzo, por consiguiente la aplicación del taylorismo en todos sus detalles, el trabajo de cadena, la concentración industrial, la standarización y

tantos otros procedimientos aplicados a la industria, constituyen la parte técnica de la racionalización. Si se hubiera estancado allí, si sólo constituyera un conjunto de principios técnicos, o simplemente la aplicación del sistema de Taylor, tendría ya el mérito de haber introducido en la vida económica normas que aceleran conscientemente la producción. Pero la racionalización posee todos los caracteres necesarios para imponerse como doctrina.

En los conceptos anotados, así como en la mayor parte de las definiciones, vemos prevalecer el principio hedonístico, y es por esto por lo que hemos dicho que es justificado el concepto de Fourgeaud. Pero este autor mismo no consideró sólo la parte técnica de la racionalización. Mirarla por este único aspecto sería traicionar el pensamiento de su principal sostenedor y promotor, Ford, para quien la base de toda actividad económica no es el interés o el provecho sino *el servicio a la comunidad*. El productor, el empresario, debe ante todo procurar "el bienestar de la colectividad", despertar el sentimiento del sacrificio mutuo y la ayuda mutua.

Esta fue la idea que repercutió en la Alemania de la Post-Guerra, la misma que un profesor de Economía en Berlín hacía resaltar al escribir que "el aprovisionamiento necesario a la colectividad, por los medios menos costosos, es la *tarea social* de la producción y de la circulación de las riquezas. En este sentido de *tarea social* la racionalización tiende a crear los bienes por las empresas mejor establecidas, con los costos de producción menos elevados, y a abreviar las rutas de circulación, desde el productor hasta el consumidor".

La misma tendencia la hallamos en el "Comité para la economía nacional", establecido en Alemania, el cual definió desde 1927 la racionalización como: "un sistema de organización económica que puede provocar *un acrecentamiento del bienestar nacional*, por una rebaja de los precios, un aumento en la cantidad, y un mejoramiento de la calidad de los productos disponibles".

La parte dogmática, la esencial de la racionalización, no fue pues relegada a segundo término; muy al contrario, vemos que en los principales protagonistas primó el concepto del bienestar social, estampado en casi todas las definiciones, entre cuyas excepciones debemos contar la dada por la Conferencia Económica Internacional, reunida en Génova en 1927, la que le asigna en las resoluciones generales un fin exclusivamente técnico: "La racionalización —escribió esta conferencia— es la determinación de los métodos de técnica y de organización,

destinados a asegurar el mínimum de pérdida del esfuerzo y del material”.

Descartando las pocas definiciones que echan de menos el interés social, podríamos citar muchos conceptos de valiosos autores de Economía, para quienes tal interés es el fin casi único de la racionalización. André Fourgeaud, quien la definió tan precisa y claramente en la parte técnica, expresa luégo el interés social al decir que: “toda mejora que sin peligro para el productor, redunde en una baja durable de los precios, o que aumente de un modo cualquiera el poder de compra del consumidor, es una racionalización”. Este mismo autor hace resaltar la parte dogmática de la racionalización, cuyo nombre, en su concepto muy bien le cuadra: “ratio, racionalización económica que toma su inspiración en la filosofía del deber moral, de la *táche social*”. Esta tarea social, continúa Fourgeaud, indica claramente el origen anglicano del movimiento y comporta otra noción de la función providencial del empresario, cuyo papel no es amontonar intereses escandalosos, sino procurar en los límites de que dispone, el interés general de la sociedad y el particular del consumidor. Anota por último el deber social de vender al más bajo precio posible y pagar el salario más elevado posible. De todo ello deduce la influencia de Lutero, su espíritu de parsimonia y frugalidad: “Este movimiento es una suerte de pragmatismo económico protestante”, y de allí que hubiera hallado en el país de Lutero un terreno favorable a su transformación.

No trataremos de examinar las revoluciones suscitadas a raíz de la racionalización, las ramas en que luégo se dividió y la significación que a cada una de éstas hayan querido dar las diversas escuelas económicas. Para la brevedad de nuestro estudio nos basta el análisis somero hecho hasta aquí de las diversas definiciones, el hacer resaltar ante todo su función social, aunque al consagrarla como norma constitucional se haya tenido en cuenta sólo el principio hedonístico del máximum de producción y aprovechamiento de las materias primas con el menor esfuerzo posible.

El gran desarrollo que la racionalización ha traído en todas las industrias, ha conducido a los grandes productores a formar temibles asociaciones que por su magnitud y extensión internacional, eluden la acción vigilante del gobierno. Tales asociaciones establecidas en Estados Unidos y en Alemania, son conocidas con los nombres de Carteles y Trusts.

Si es verdad que desde el punto de vista del rendimiento en la

producción y aprovechamiento de la materia prima ofrecen grandes ventajas para los asociados, no es menos cierto que constituyen una amenaza para la comunidad por el monopolio que ejercen, y por burlar con su poder el control del Estado. Es por esto por lo que los Gobiernos, sobre todo en los Estados Unidos, desde el ex-presidente Roosevelt han tratado de poner remedio a tales monopolios sin perjudicar la organización que han establecido para la producción; “No se puede, preguntaba el ex-presidente Roosevelt, someter a los trusts a una inspección oficial, vigilarlos, purificarlos, librar al consumidor de su tiranía, sin desbaratar esa potente máquina de la grande industria que han construído y dirigen ellos?”.

Varias medidas al efecto han sido propuestas: el alza o rebaja de las tarifas aduaneras es un remedio eficaz, pero no lo sería cuando las asociaciones trascienden los límites nacionales, como son, v. gr., los trusts del petróleo. Finalmente, dicen muchos economistas, por cierto muy criticados, el Estado puede asumir la dirección de todas aquellas empresas, para favorecer los intereses del consumidor.

#### EL ESTADO COMO EMPRESARIO

En la época actual tienden a desarrollarse las empresas del Estado, lo que en concepto de Gide obedece a tres causas esenciales: la fiscal, la social y la política.

1ª) *Fiscal*. Como los gastos aumentan día a día, no pueden salir todos del contribuyente, y el Estado se ve en la necesidad de hacerse industrial y comerciante. Es así como algunos países han logrado acrecer en gran manera su presupuesto.

2ª) *Social*. Si el capitalismo es un arma poderosa para extorsionar al pueblo, es menester que el Estado, para favorecer al mismo pueblo, se apodere de las empresas lucrativas.

3ª) *Política*. La causa política es considerada de mayor trascendencia que las dos primeras sobre todo en los países en donde está establecido el sufragio universal.

Mas no todas las empresas son susceptibles de ser apropiadas por el Estado; es preciso que respondan a necesidades comunes ineludibles y que la estatización redunde en beneficio de la colectividad. En las privadas que envuelven un interés general, v. gr., las empresas de leche, su intervención es un deber para hacer que, sin perjuicio de la propiedad individual, prime el interés social.

Contra la estatización se han suscitado vivas críticas, las más de

las veces infundadas. Veamos las principales, enumeradas por Gide en su Curso de Economía Política:

- 1ª) La incapacidad del Estado como empresario o contratista;
- 2ª) La contradicción entre los dos fines perseguidos, el fiscal y el socialista.
- 3ª) El peligro de un funcionarismo creciente, en el que todos los puestos se proveerán por vía de favoritismos y de intrigas, rindiendo pleitesía al más nefando nepotismo.

Estas críticas son por lo demás apasionadas y carentes de fundamento. Respecto de la primera, no hay razón de principio para considerar al Estado más incompetente que cualquiera otra organización colectiva. Por qué los hombres que integran sus consejos de administración han de ser menos capacitados que los de las empresas particulares? Pudiera argüirse que el interés individual juega un papel decisivo, pero los dirigentes de las empresas particulares son empleados como los de las empresas del Estado, y sólo perciben como todos, un sueldo. Además, los hechos en la mayoría de los casos han probado precisamente lo contrario.

Con relación a la segunda distinguimos los servicios útiles a la mayoría, en los cuales es manifiesta la tendencia del Estado a prestarlos lo más barato posible, o si se puede, gratuitos. Pero en cuanto a los que sólo a una parte interesan, el lujo, las bebidas, el tabaco, etc., por qué han de suministrarse baratos y encaminarlos a la gratuidad? Qué hay de contradictorio y chocante en la subida del precio del alcohol para rebajar el del agua y el alumbrado?

En cuanto a la tercera, es vicio de que adolecen no sólo las empresas del Estado sino las particulares, y que sólo con el correr del tiempo se irá remediando. Ello supone un recto criterio y exquisita honradez de parte de todos los que integran el consejo de administración, fuera de una completa independencia política y económica, circunstancias que raras veces se hallan reunidas.

El Estado administra de diversos modos: directamente, por medio de sus agentes; es el medio más sencillo y el generalmente empleado. La empresa puede tener autonomía financiera, atender a todos sus gastos, lo que no impide que en cualquier emergencia encaje dentro del presupuesto general. Puede también el Estado hacer concesiones a empresas particulares por determinado número de años y mediante ciertas condiciones tendientes al bienestar social y a un margen de ganancias que naturalmente debe percibir.

## 2º) EN LA CIRCULACION:

El Estado interviene en la circulación reglamentando las vías de comunicación, el comercio internacional y la moneda. Respecto a las vías de comunicación toca al Estado principalmente su organización, fijación de tarifas, etc., porque sólo él tiene en mira el interés general que debe primar en obras que todos necesitan y a todos conviene su conservación. Este servicio debe tender cada vez más a la gratuidad, sobre todo el de aquellas vías que son utilizadas por la inmensa población del Estado.

Objeto de serias controversias han sido los ferrocarriles por el gran incremento en los últimos tiempos y por la excepcional importancia que han adquirido como medio de transporte. A quién han de pertenecer? Algunos sostienen la libre competencia, otros el régimen de las concesiones y no pocos la apropiación y explotación por el Estado, sistema éste último adoptado en muchos países: Alemania, Rusia, Bélgica, Italia, Japón, etc. Sus partidarios aducen en favor razones de peso, entre ellas la incontestable de que en épocas de guerra, este rápido medio de transporte debe estar al servicio del Estado, para su defensa. Sea de todo ello lo que fuere es innegable en cualquier medio de explotación de los ferrocarriles la benéfica influencia del Estado, para regular la competencia y prohibir los monopolios peligrosos y amenazadores de ruina.

— o —

Trataremos seguidamente, de una manera somera, cual conviene a los estrechos límites de este estudio, la intervención del Estado en la fabricación de la moneda.

Una de las funciones más importantes y delicadas de los gobiernos, es ésta de la moneda, cuya emisión ha sido monopolio exclusivo. Mientras haya respaldo en oro suficiente no habrá ninguna dificultad para el Estado, ni estará por consiguiente expuesto a las rudas críticas dirigidas contra los que, en fuerza de las circunstancias, han lanzado grandes emisiones de billetes de curso forzoso. Ocurre esto generalmente en épocas de guerra; los gobiernos no encuentran otro medio que resolver la situación y apelan al muy cómodo de la emisión, excediéndose en muchas ocasiones del límite necesario. Se llega así al fenómeno de la *inflación*, rudamente criticada por los economistas de

la tendencia anti-estatista, para quienes "el curso forzoso es una aberración, una falta inexcusable, y los males que de él se derivan son imputables al imperialismo de los gobiernos que han tenido la debilidad o la locura de proclamarlo". Estas recriminaciones en general carecen de fundamento. El curso forzoso es una última medida contra un estado patológico muy crítico. Un gobierno no puede ser acusado sino por el exceso en la medida, o para ser más lógicos, por la política errada que condujo al país a una situación alarmante y angustiosa. Cuando Alemania a partir de 1914 declaró la guerra a varias potencias europeas, vio depreciarse su moneda con rapidez vertiginosa, fenómeno que adquirió caracteres alarmantes cuando en el curso de la misma guerra su emisión en papel alcanzó a la cifra fantástica de 663 trillones de marcos. No puede decirse, dando por cierto que el gobierno no sobrepasó los límites críticos de la emisión, que su política al respecto era censurable desde todo punto de vista; su actitud fue la del marino que ante el inevitable peligro del hundimiento de su nave, convierte los maderos en salvavidas para su tripulación desdichada.

Hemos dicho que la emisión de la moneda es un monopolio del Estado, lo que se justifica por el interés social. Si cada individuo pudiera libremente acuñar monedas o emitir billetes, resultaría que aquéllas no tendrían realmente la cantidad de metal exigido o, en las más de las veces, serían de una inferior. En cuanto a los billetes, o no habría la seguridad del respaldo, o la poca fe del público en la entidad emisora haría difíciles las transacciones comerciales.

Toca también al Estado la elección de la unidad monetaria con sus múltiplos y submúltiplos para facilitar las diversas transacciones de la vida ordinaria; adoptar el monometalismo o bimetalismo según convenga, y afrontar con serenidad y espíritu de acierto las consecuencias de este último régimen, predicadas por la famosa ley de Gresham. Por último la corrección del valor de la moneda. Si el valor de los objetos de venta es función del valor de la moneda, preciso es buscar el modo de estabilizarla para evitar las continuas y bruscas alzas y bajas de los precios, por consiguiente, la incertidumbre en las transacciones comerciales.

En efecto, varios modos han sido ideados: variar el precio de la moneda en razón inversa de su depreciación. Si por ejemplo una moneda de 12.5 Grs. se deprecia en un 50%, en lo sucesivo se acuñará con peso de 25 Grs. Ofrece el inconveniente de que el Estado tendrá que recoger a cortos intervalos la moneda para volver a acuñarla, lo que no

siempre podrá hacer, y al circular dos monedas con distinto peso e igual valor nominal, resultaría, de acuerdo con la ley de Gresham que la fuerte sería desalojada.

Se podría también atribuir a la moneda un valor legal variable pero, como puede verse, se presta a numerosas especulaciones. El medio más aconsejable sería que el Estado aumentara o disminuyera la emisión de la moneda metálica o de papel, según las necesidades. Hay que recordar no obstante que la moneda es sólo uno de los factores determinantes de los precios, los que pueden variar también por las buenas o malas cosechas, impuestos, etc.

### 3º) EN EL REPARTO:

La teoría de la escuela liberal no es admitida hoy en ningún país del mundo. Ello se debe al cúmulo de injusticias que el propietario podía ejercer sobre la clase necesitada. Cómo puede perdurar una doctrina que predica la libre concurrencia para asegurar el progreso y la armonía de los intereses y para implantar el reinado de la justicia en la distribución? Para la escuela liberal, el libre juego de la oferta y la demanda es un método que realiza con verdadera precisión la justicia en el reparto. Pero los hechos se encargaron de demostrar lo contrario. La miseria con caracteres alarmantes aparecida por doquier desde que la industria se emancipó de la tutela del gobierno, era el más rotundo mentís contra las cerradas aseveraciones de esta escuela.

Veamos el modo como los partidarios de la escuela libre-cambista justifican sus teorías: en el gran mercado mundial, cada uno ofrece lo que tiene, el cantante su voz, el púgil su fuerza muscular y su destreza, el propietario sus tierras y casas, el proletario su brazo, etc., Por qué la hora de trabajo de un cantante o de un boxeador valen miles de dólares, en tanto que la del proletario sólo vale unos céntimos? "Sencillamente, se apresuran a responder, porque aquéllos han prestado a la sociedad un servicio miles de veces mayor; y prueba de ello es que la sociedad consiente en pagarlo así. No puede haber mejor juez que el consumidor".

Por lo pronto notamos que todos se presentan al mercado en desiguales condiciones, por obra de la naturaleza en algunos casos, pero en las más de las veces, por circunstancias ajenas a las cualidades individuales. Entre el proletario que ofrece sus brazos y el rentista que o-

pitalistas rentistas, sino bajo forma de bonos de consumo, que nada producen y que por lo mismo se agotan pronto.

Y de qué modo?. Legalmente, por voluntad de la mayoría de la Nación, o bien revolucionariamente, si las clases burguesas se oponen a la solución pacífica. Este sería para Carlos Marx "el último acto de la lucha de clases, que dura desde hace siglos y que, como acto más importante de la historia, permite explicar todos los demás".

El colectivismo difiere del comunismo en que éste pretende que haya comunidad para todos los bienes, en tanto que el primero sólo pretende socializar los instrumentos de producción, mas ni siquiera todos, sino "los que ya son explotados colectivamente", es decir, por medio de obreros asalariados.

De qué modo han de ser repartidos los productos entre los individuos? "A cada uno según su trabajo", lo cual puede entenderse en dos sentidos: a cada uno según el resultado obtenido, o según Saint Simon, a cada uno según sus obras; o bien (y esta es la fórmula del reparto colectivista), "a cada uno según la pena que se haya tomado, medida por el número de horas de trabajo que haya suministrado", deduciendo una parte para los que no pueden trabajar.

En síntesis podemos esbozar el socialismo científico: Como fin, la *socialización progresiva* de los instrumentos de producción; como medio, la lucha de clases. Veamos si en la práctica se está realizando el ideal del colectivismo.

En cuanto a la propiedad territorial, cada día la vemos más parcelada, aumentando por consiguiente el número de los pequeños propietarios. Cómo pues, afirmar que ella se concentra en unos pocos y que luégo, según la pretendida ley de la evolución, éstos pocos han de ser absorbidos por la sociedad, la Nación, el Estado?.

Además la pretendida antítesis, entre el modo de producción colectivo y el reparto que sigue siendo individual, es una quimera, pues en realidad los dos se transforman paralelamente. No lo vemos en las sociedades por acciones, en las que la propiedad se socializa tanto como la producción, puesto que hay más accionistas que asalariados?. Es, pues, débil la lógica de la evolución y, por ende, la lógica del colectivismo. Observamos por último que los pequeños poseedores cada vez se apegan con más ahinco a sus haberes, y que en su parcela o en sus pocas acciones, cifran todos sus ideales, su bienestar y el de sus descendientes. Hay lógica en afirmar que cada día hay mejor ambiente y más adictos a la expropiación colectiva?

Supongamos establecido el sistema colectivista y consideremos algunas sinrazones y contradicciones:

Como pretende socializar los instrumentos de producción, procura mantener en cierto modo la propiedad individual; ahora bien, o se la garantiza en toda su plenitud con todos sus atributos o nó. Si lo primero, las categorías reviven; habrá vendedores y compradores, explotadores y explotados, ricos y pobres, es decir se reconstruye el edificio económico que había sido derribado. Si lo segundo, es decir, si no se garantiza tal derecho de propiedad, si se restringe demasiado, si como pretenden algunos colectivistas "el propietario sólo podrá comerla, guardarla o darla", cae este sistema en una fatal contradicción y se confunde con el comunismo. Además el porvenir de las industrias sería sombrío y estarían llamadas a perecer, si los capitalistas no pueden guardar sino para *comer*.

Otros muchos errores podrían imputarse a este sistema económico que comentamos: No hay ninguna ventaja en sustituir todos los Jefes de industria, por los elegidos por sindicatos obreros, federaciones, o comités; al contrario, hay en ello desventaja, dada la ignorancia en que se encuentra sumida la gran masa del proletariado. Pudiera argüirse que esto es consecuencia del actual estado de cosas, mas nada prueba que el colectivismo, conocidos su programa y medios de acción, vaya a redimir intelectualmente al obrero; al contrario, no es éste siquiera uno de sus fines. En los otros regímenes económicos es donde más se ha propendido a levantar el nivel cultural del pueblo, y en muchos constituye el fin primordial, la preocupación exclusiva de los gobiernos.

Y qué decir de la inmensa masa de pequeños propietarios y productores que aportan al acervo común, con fines particulares, la mayor parte de la riqueza, la fuente principal de vida de la Nación? Esta queda aniquilada, puesto que se mata la libre iniciativa, la libertad del ahorro, el que, indirectamente es el ahorro del Estado. Suprimida la libertad del trabajo el obrero quedará a merced del único patrón, el Estado, y ni siquiera tendrá el asalariado la esperanza de cambiarlo. Cómo es pues, que se va a mejorar la condición de los trabajadores?

En cuanto al reparto colectivista "a cada uno según el número de horas de trabajo", como anticientífico que es, tropieza en la práctica con graves dificultades. Decimos anti-científico, porque la doctrina marxista hace del trabajo el único elemento del valor, cuando en realidad está subordinado a muchos otros factores esenciales, como son la

utilidad final, la deseabilidad y la rareza. Es en verdad extravagante decir que el oro y el cobre, por ejemplo, tiene el mismo valor si ha costado la obtención el mismo número de horas de trabajo. Con razón pues, han reaccionado sus antiguos sostenedores rectificando no pocos de sus viejos errores y sintetizando en la actualidad su programa en desposeer del gobierno a la clase burguesa para ponerlo en manos de los obreros. Con tal nombre "socialismo obrero", logran hipnotizar no pocos incautos que ven aproximarse su edén, su redención y su desquite cuando, ya en posesión del gobierno, se doblegue ante ellos la burguesía.

Una nueva forma de Socialismo cobra fuerza en la época actual, el Sindicalismo, llamado por algunos la forma práctica del Marxismo, el Socialismo en movimiento como dicen los ingleses. Está dividido en dos ramas: la de Amsterdam y la de Moscou. Tiene como medio para alcanzar los fines la acción directa: "No hay que pedir, hay que tomar"; y en caso de resistencia, la huelga sin tener en cuenta el éxito inmediato, sino como entrenamiento de la clase obrera y como desgaste de la burguesía.

Contra el Sindicalismo se levanta una nueva orientación:

EL COOPERATISMO. Ha tomado gran fuerza, sin duda por su realidad palpable, por la ayuda efectiva y rápida que presta a los asociados. Fueron sus primeros iniciadores Roberto Owen en Inglaterra y Fourier en Francia, en el Siglo XIX, pero sus teorías no tuvieron éxito.

Las necesidades de la vida práctica han hecho surgir distintas formas de asociación: de consumo, de producción de crédito etc.

El Cooperativismo se distingue de las demás teorías económicas por algunos rasgos característicos: 1°—La emancipación económica de los asociados; para ellos es preciso suprimir los intermediarios, comprando directamente a los productores o bien fabricando ellos mismos lo que necesiten. 2° Por la supresión de la competencia. Esta ya no tiene razón de ser, puesto que al lema individualista "cada uno para sí", se ha sustituido el menos egoísta, "cada uno para todos". 3° Al lado de la propiedad individual, la que siempre se respeta, tiende a crearse la *propiedad colectiva*, bajo forma de fondo impersonal empleado en el desarrollo de la sociedad y en obras de utilidad común. Este fondo impersonal se va aumentando con los mismos productos de la cooperativa, puesto que no reparte dividendos en proporción al capital aportado como en las sociedades anónimas, sino que tales dividendos van

a un fondo común para beneficiar a los asociados a prorrata, ya de sus compras, ya de su trabajo. 4° Se suprime toda clase de conflictos y de luchas, puesto que los directores son los mismos cooperados y por lo tanto conceden mayor importancia al trabajo que al capital, al contrario de lo que sucede en las sociedades anónimas. Despierta el espíritu de solidaridad, de ayuda mutua, ya que se llega a la convicción de que lo que se haga en beneficio de los demás, redundará en beneficio propio.

En todo caso es de esperarse que el cooperativismo realice con éxito su programa de acción, puesto que se basa en la satisfacción de necesidades y no en la realización de soñados ideales, bellos y halagüeños en fin, pero no menos utópicos. En sólo sesenta años de existencia ha obtenido resultados que asombran a partidarios y enemigos.

— o —

Vistas a grandes rasgos las diversas teorías económicas sobre el reparto, veamos lo que cada clase social reclama, la legitimidad de lo que cada uno posee, prestando especial atención a la propiedad inmobiliaria, por ser ésta la que en la actualidad ha suscitado las más agrias controversias.

En cuanto a la propiedad rural, podemos decir que su origen es de fecha relativamente reciente. No pudo surgir, como es lógico, sino en la época de la agricultura, cuando el hombre adquirió claras nociones de cultivo y, por ende, de estabilización. En las épocas de la caza y la pesca la propiedad tenía que ser en común.

Pero a medida que la raza se multiplica, se siente la necesidad de establecerse, de cultivar determinado territorio por un tiempo más o menos largo para el sustento. La parcela cultivada con tal fin es la base de la propiedad familiar, no propiamente individual, puesto que al jefe de la familia no le es permitido disponer de ella. Viene luego el régimen feudal, y sólo cuando éste desaparece bajo la influencia de la Revolución Francesa, surge la propiedad individual, aunque con algunas limitaciones respecto a la mobiliaria.

Vemos pues, que la propiedad rural ha ido evolucionando paralelamente al aumento de población, a la necesidad de asegurar al labrador un derecho tanto sobre los frutos como sobre la tierra, hasta convertirse de colectiva en individual.

Cabe preguntar ahora: Dado el principio universalmente admiti-

do de la función social de la propiedad, cómo ésta realiza mejor dicha función, en manos de la colectividad o en las de los propietarios particulares?.

Los resultados hasta el presente han demostrado que la propiedad individual, explotada con interés y ahinco en provecho particular, realiza indirectamente, mejor que la propiedad colectiva, esta función.

Para tratar someramente la legitimidad de la propiedad rural, precisa ante todo fijar algunos conceptos esenciales, como son la renta de tierras y la plus valía.

Los fisiócratas como Adams Smith y Juan B. Say afirmaban que si la tierra producía una renta era debida a sus condiciones intrínsecas, a su fecundidad, lo que equivale a decir que la naturaleza puede crear el valor. Era ésta la adhesión a la doctrina que funda el valor en la utilidad; naturalmente había de ser refutada por Ricardo, autor de la que funda el valor en el trabajo y el costo de producción. Pero el propio Ricardo veía cómo un labrador en Inglaterra, después de deducir todos los gastos aún le quedaba para pagar el arriendo. Fue entonces cuando imaginó para explicar esto, la ley de las rentas sobre tierras, presentada en sus dos formas estática y dinámica.

Veamos la teoría de la renta sobre las tierras presentada por Ricardo:

Imaginemos diez sacos de trigo en el mercado, cuyo costo de producción, atendidos los diversos factores (fertilidad del suelo, medios de transporte) no puede ser igual; el uno habrá costado diez pesos, el otro once, etc.; el último diez y nueve. Supongamos que toda la producción es necesaria para alimentar el consumo. Ahora bien, el último no podrá venderlo a menos de diez y nueve, el penúltimo podrá darlo por diez y ocho y obtendrá un peso de utilidad, de *renta*. El otro obtendrá dos y así sucesivamente; el primero se ganará nueve. De donde se puede deducir: siempre que en un mercado se venden productos idénticos, el valor de todos tiende a coincidir con el máximo costo de producción. A esta diferencia entre el costo de producción y el de venta se le da el nombre de *renta*. Ella es debida a la fertilidad de algunas tierras, puesto que si todas fueran igualmente fértiles no darían renta, sino a la esterilidad de las demás. Y si por liberalidad los propietarios abandonaran sus rentas, no por eso disminuiría el precio del trigo. Por eso Ricardo pudo concluir: "No es la renta la que determina el precio del trigo; es el trigo el que determina la renta". De donde se desprende la conclusión que aprovecharon Henri George, Stuart Mill, de que "podría

confiscarse por el impuesto la totalidad de las rentas sobre tierras, sin que se resintiera el precio del trigo".

Si a ello agregamos que la renta de tierras lo mismo que la plus valía de las mismas están destinadas a crecer fatalmente por multitud de causas sociales, su legitimidad queda en tela de juicio.

Y qué diremos de la legitimidad de la propiedad de las tierras mismas? Acerbas críticas se han dirigido contra ella: Si responde a la necesidad más esencial del género humano cual es la alimentación; si tiene una duración perpetua; si no es un producto del trabajo, no puede ser susceptible de apropiación individual. Pero la escuela optimista se ha encargado de la defensa: La tierra es producto del trabajo (dice esta escuela), en el sentido de que ha sido cultivada por la mano del labrador, como el artefacto de barro ha sido modelado por el alfarero. Además, si no es producto directo del trabajo lo es del capital; su valor se explicaría por las sumas ingentes de dinero, que en ella han invertido sus propietarios.

Pero la propiedad individual se ha exagerado, extendiéndola en no pocas legislaciones modernas a inmensas extensiones sin cultivo. La legislación musulmana, más consciente al respecto, establece una división entre lo que son tierras *vivas*, es decir, objeto de algún trabajo, y tierras muertas confiriendo la propiedad individual a las vivas.

En ello hay lógica porque no se ven los dos títulos que se pueden invocar, el trabajo y la utilidad común, en las grandes extensiones de tierra que yacen incultas en espera de una plusvalía, por obra de las empresas que el Estado acomete. Este ha de ser, pues, el legítimo propietario de las grandes extensiones de bosques, (y en efecto lo es en casi todas las legislaciones), y sólo los cede a los particulares mediante algunas condiciones de cultivo.

Nuestra moderna legislación, al igual de la musulmana, presume baldíos los fundos cuya posesión no consista en la explotación económica del suelo por medio de hechos positivos propios del dueño, como las plantaciones o sementeras, la ocupación con ganados, y otros de igual significación económica (Artículos 1° y 2° de la ley 200 del 36).

No ha faltado en las legislaciones la intervención del Estado, para la socialización de las tierras, sobre todo las sin cultivar. Entre los varios sistemas es digno de mención el del impuesto creciente, tendiente a hacer que el Estado sea el único que se beneficie de la plus valía; pero ha sido muy criticado por la sencilla razón de que no siempre hay valorización creciente, o puede ser ésta por obra de progresos particu-

lares, caso en el cual no sería de justicia la expropiación.

En cuanto a las ventajas de la pequeña propiedad podemos decir que son manifiestas e indiscutibles, y es por esto por lo que las legislaciones modernas la consagran y defienden, luchando abiertamente contra los restos del feudalismo. Mas ello no es obra de un día. En Alemania, Bélgica y Francia, países en que está verdaderamente establecida, ha sido obra de largos procesos, de sedimentos jurídicos que ha ido acumulando la obra de los siglos.

Varios medios han sido ensayados para establecer la pequeña propiedad: prestar el Estado al agricultor el dinero necesario para adquirir la parcela. Sería éste un medio de estímulo para el arrendatario que por mucho tiempo ha contribuído a engordar las arcas del gran propietario, pero habrá que suponer que el Estado tiene el dinero suficiente para satisfacer los anhelos de todos los desposeídos y que los latifundistas están dispuestos a vender para no plantear conflictos sociales. En Inglaterra v. gr. los landlores ejercen una gran influencia política en los cuerpos legislativos y el gobierno se ha visto impedido, por así decirlo, para desposeerlos de las tierras y darlas al cultivador. Otro sistema sería el de imponer por la ley el reparto de la tierra en cada sucesión. Finalmente se podría hacer la propiedad más susceptible de venta, suprimiendo tantos requisitos que tiene para el traspaso, mediante el célebre sistema de Torrens, del nombre de su autor. Consiste en inscribir la historia de cada propiedad en un registro y dar copia de él al propietario, quien, mediante el sencillo requisito de una nota al reverso puesta por el registrador, podrá venderla con la facilidad de una letra de cambio.

Notable y de una benéfica influencia para la industria ha sido la intervención del Estado en la apropiación de las aguas, existiendo diferentes criterios en las distintas legislaciones, no obstante que todas en términos generales, tienden a poner en manos del Estado las fuentes mayores, ríos caudalosos, etc. En la legislación Francesa, por ejemplo, se establece que todo manantial pertenece al dueño del terreno en que brota, pero los ríos navegables son por su naturaleza del dominio público. Los no navegables pertenecen a los propietarios ribereños, los que pueden aprovechar su fuerza motriz en beneficio propio o de particulares. Pero como esto dificultaba el desarrollo de la industria, porque los poseedores no la cederían sino a precios excesivos, de 1919 en adelante primó un criterio más social y de mayor contenido económico: "Toda explotación de fuerza hidráulica que exceda de 500 Kilo-

watios deberá ser objeto de una concesión del Estado, y aun las de menor fuerza si están destinadas al servicio público". El Estado tiene el derecho de expropiación de todo salto de agua por causa de utilidad pública.

Más explícita es nuestra legislación en la apropiación de los ríos y aguas por el Estado, exceptuando sólo las vertientes que nacen y mueren dentro de una misma heredad. (Art. 677 del C. Civil). No obstante puede el dueño de un predio servirse de las aguas que pasan por él, para los menesteres domésticos, para el riego de la misma heredad, para dar movimiento a sus molinos u otras máquinas y abrevar sus animales (Art. 892 del C. Civil).

El derecho que la nación concede a los particulares según el artículo 892 del C. Civil quedó limitado, al apropiarse el Estado, con miras tendientes al desarrollo de la industria, el aprovechamiento de la fuerza hidráulica. En efecto, los Arts. 2º y 3º de la ley 113 de 1928 disponen: Art. 2º. "Declárase de utilidad pública el aprovechamiento de la fuerza hidráulica para todo objeto permitido por las leyes". Art. 3º "La Nación se reserva el dominio y el uso de la fuerza hidráulica que puede desarrollarse con las aguas que le pertenecen según el Art. 677 del C. Civil, con excepción de la que se destine al beneficio o explotación de predios, o para mover máquinas destinadas exclusivamente al mismo objeto".

Es verdad que establece la excepción de la energía destinada a la explotación de predios o movimientos de máquinas con el mismo fin sin establecer limitación en la potencia, pero el Art. 17 de la citada ley señala con claridad cuáles son las caídas de las que pueden hacer uso los particulares. Según este artículo pertenecen al Estado las caídas de agua cuya capacidad exceda de cien (100) caballos de fuerza.

Vamos a tratar ahora de un modo breve la intervención del Estado:

#### 4º EN EL CONSUMO:

Es esta la coronación, la última face del proceso económico. Como muy bien lo anotan los economistas, guarda una íntima relación con la producción: un pueblo que produce en grande escala tiene necesariamente que procurar porque sus productos se consuman, ya dentro del mismo país, ya activando las exportaciones. Es indiscutible la necesidad de mantener, un relativo equilibrio entre la producción y el consumo. Los economistas han comprendido muy bien la importancia capital de este punto, al que han prestado la debida atención, dadas las

funestas consecuencias que en todos los tiempos ha traído la ruptura de tal equilibrio. Tanto la superproducción como la escasez son una de las principales causas de las crisis que periódicamente azotan a la humanidad.

No adherimos nosotros a la ya mencionada y desacreditada escuela liberal, según la cual el libre juego de la oferta y la demanda traerá automáticamente el anhelado equilibrio. Cada error, dicen los partidarios de esta escuela, trae una sanción que rectifica sus consecuencias.

Hoy, ante el avance formidable de la técnica y las crecientes necesidades que la civilización impone al hombre, se ha hecho necesaria la intervención del Estado y, por así decir, se ha invertido el pensamiento de los partidarios de la libre competencia. No son los precios los que deben engendrar el equilibrio, es el equilibrio el que debe determinar los precios, ha dicho acertadamente Charles Bodin.

Aún en el supuesto falso de que la intervención no fuera necesaria para regular la producción y el consumo, tenemos que confesar que al Estado y a ningún otro corresponde la delicada misión de velar por la higiene social y que no podrá dejar que en esta labor las sanciones de los errores rectifiquen las consecuencias. Se trata del consumo de determinado producto, ajeno por ejemplo, cuya influencia es visiblemente perjudicial a la sociedad. Dejará el Estado que el pueblo experimente sus atroces resultados para que prescindá luego del uso de aquel producto?

Es, pues, indiscutible la necesidad de la cooperación del Estado en lo relativo al consumo. Veamos de qué modo ejerce dicha intervención.

Charles Gide en su Curso de Economía Política reduce a cinco los modos de intervención en el consumo; 1° Asegurar a los consumidores la cantidad suficiente. Este modo tiene importancia aunque el autor citado opine lo contrario, porque si es verdad que generalmente hay superproducción, no por eso carecen algunos de lo necesario. 2° El segundo consiste en proteger a los consumidores contra un aumento de precio en los artículos de primera necesidad. 3° Proteger a los consumidores contra la falsificación de las mercancías. Este es el más importante puesto que reprime los fraudes y sobre todo cuida de la salud de la colectividad, al legislar sobre la confección de alimentos y la fabricación de drogas. El cuarto medio lo podemos asimilar al tercero y el quinto consiste en imponer al consumidor ciertos deberes correlativos.

Para activar el consumo el Estado puede, como ya lo dijimos, o impulsarlo entre los nacionales o bien conquistar nuevos mercados en el extranjero. Uno de los mejores y más explotados medios ha sido la sugestión, puesto que ésta crea necesidades. Bien lo sabían los mercantilistas y por eso trataban de inocular en los mercados el lujo, a fin de expender la mayor cantidad posible de mercancías y atraer así el máximo de metales preciosos. No poco ha sido explotada también la coquetería de la mujer y su afición a las modas, lo que ha dado como resultado el acrecentamiento de muchos mercados de los centros comerciales del mundo.

Crear nuevas necesidades, de aquí la clave de la demanda. Thomas Bata así la comprendió y por esto su última idea genial fue calzar a los discípulos de Gandhi: “No olvidéis, decía poco antes de su muerte, que hay todavía en el mundo cerca de mil millones de individuos que se las arreglan para caminar a pie desnudo, con los cuales no tenemos contacto. Nuestro deber y el de nuestros hijos será entrar en relaciones con estas masas inmensas y encontrar en ellas nuevos mercados”.

Mas no basta (tratándose de los mismos nacionales) crear necesidades; es preciso procurar porque los consumidores adquieran el modo para proporcionarse los productos que han de satisfacerlas. El radio, v. gr. podemos decir que es una necesidad aun para la clase obrera, pero sería inconsecuencia, por no decir estupidez de un Estado, tratar de inculcar al pueblo este medio de educación, cuando subsiste con caracteres alarmantes el problema de la desocupación. Es por esto por lo que los Estados más adelantados, bien por la iniciación de grandes obras públicas o por una legislación apropiada al respecto tratan de resolver favorablemente tan grave situación. Ello constituye una de las bases más sólidas del edificio de la economía de un país, y sin cuya solución no podrá pensarse en levantar el nivel de vida de un pueblo, en crearle nuevas necesidades de consumo.

Pero para activar la demanda no basta esto por sí solo; debemos agregar otros dos medios esenciales: el de los altos salarios y las ventas a plazo.

El sistema de los altos salarios es una política Norteamericana, llamada a veces *fordismo*, sin duda por ser Ford su genuino representante y propulsor. Mediante tal sistema los Estados Unidos han logrado mantener el más alto nivel de existencia del mundo, y ello ha suscitado no pocas inquietudes en los países adelantados del viejo continente, quienes han mandado comisiones para estudiarlo y ver la ma-

nera de implantarlo. Por él ha logrado convencer Ford a sus obreros de que, creciendo el rendimiento de su trabajo, por este hecho aumentan los salarios. El obrero en cierta manera es accionista lo que trae como consecuencia el que todos trabajen ahincadamente en su propio beneficio, el tornar la labor amena y atractiva, y la supresión del odioso vigilante de oficio.

Pero la política de los altos salarios no resuelve por sí sola el problema. Los economistas norteamericanos comprendieron que el mercado de los Estados Unidos siendo el mejor y el más firme del mundo, no tenía asegurada indefinidamente su prosperidad, y fue entonces cuando recurrieron al otro sistema para aumentar el poder de compra de los demás mercados, el de la *venta a plazos*. La práctica de éste les ha dado excelentes resultados y ha adquirido gran desarrollo después de la guerra europea del 14, sobre todo en la industria de automóviles.

Para completar lo relativo al consumo, creemos importante dar una ojeada sobre las deudas entre los Estados y los diversos modos empleados para satisfacerlas sin afectar la economía interna de cada país.

Para resolver este problema los economistas formulan dos interrogantes: 1° Cuáles son en principio los medios técnicos que permiten a un Estado pagar sus deudas a otros Estados? 2° Hay un máximo en los pagos que un Estado puede hacer a otras naciones, sea cada año, sea a intervalos regulares?.

En términos generales, el pago de una deuda extraordinaria, v. gr. la reparación de un daño o gastos de guerra, es un desembolso que empobrece pura y simplemente al Estado que lo verifica, puesto que no debe recibir nada en cambio. De este hecho surge el problema importante de los pagos internacionales, extraordinarios.

Estos pagos tienen algunas diferencias con los pagos ordinarios del comercio internacional, pero tienen de común el hecho de dar como éstos lugar a una doble operación: 1° Debe el país deudor aumentar su numerario; 2° Convertir esta moneda en valores internacionales sometidos en cierta manera al control del acreedor extranjero. Si ambos países han adoptado el patrón de oro, el libre giro de divisas entre sí establecerá el equilibrio, según la ley de la oferta y la demanda. Esta es la llamada teoría clásica.

Consideremos ahora el caso de la depreciación de la moneda del país deudor, lo que traerá inevitablemente un alza de precios en el

mercado interior. El extranjero, con su moneda de gran valor, tendrá naturalmente interés en proveerse de mercancías y materias primas en el país de moneda depreciada. Estas compras tendrán por efecto valorizar la moneda depreciada y restablecer así el equilibrio. En síntesis existe siempre una especie de mecanismo estabilizador que hace normales las relaciones económicas internacionales. Pero si consideramos el caso de un Estado que desembolsa una fuerte suma de dinero para entregarlo a otro no ya por cuestiones de negocios comerciales, sino, v. gr. en pago de gastos de guerra, el mecanismo estabilizador ya no funciona porque no hay contraprestación y porque el Estado deudor trata de procurarse entre sus nacionales una cantidad de divisas que no guarda relación con la cifra de sus créditos sobre el extranjero. Obligado a incitar a sus nacionales a desarrollar sus cambios extranjeros, tropezará con graves dificultades porque los productores del Estado acreedor pedirán a su gobierno medidas destinadas a proteger sus mercados contra la invasión de productos extraños.

Qué otro modo podría idearse para pagar estas deudas?. El de la cesión de territorio. Los Estados americanos propusieron este medio a Francia para saldar su cuenta con los Estados Unidos (cesión de algunas Antillas). También presenta inconvenientes porque no siempre tiene el deudor tierras que puedan cederse y que interesen al acreedor.

Se apelará entonces a la exportación de una parte de los depósitos de oro y plata? Pero éste es un medio peligroso que compromete el cambio del país deudor.

Resta sólo la exportación de las mercancías, única cuestión que bien o mal puede resolver el problema de dos modos: por el envío directo de materias primas, o por el trueque normal del comercio internacional, dejando al Estado acreedor un margen que le permita grandes beneficios. Todos los autores están de acuerdo en que este punto constituye el fundamento doctrinal y que puede formularse así: Las deudas extranjeras no pueden ser pagadas en último término, sino por una prestación de mercancías o de servicios; los otros modos expuestos son de un orden secundario. Esto en cuanto a las deudas extraordinarias. En cuanto a los empréstitos a largo plazo tenemos los conocidos sistemas de la amortización y la conversión.

Veamos por último algunos aspectos de la Intervención de Estado en Colombia, leyes más importantes al respecto y reforma constitucional del 36, objeto de la última parte de nuestro estudio.

## PARTE TERCERA

## INTERVENCIONISMO EN COLOMBIA

Afirmar que el intervencionismo verdadero y legal sólo tiene en Colombia cinco años de existencia, no es concepto muy aventurado. Por muchos años el letargo del *laissez faire* paralizó la benéfica acción del Estado en nuestra economía. Los Principios de la Declaración de los Derechos del Hombre, que habían informado casi todas las Constituciones de América, también ejercieron su influencia en la nuestra, y a ello se debió el que nuestros legisladores dejaran intacto lo que ellos llamaban *los sagrados derechos individuales*. Pero los pueblos evolucionan, conciben ideas de progreso y de solidaridad, y lo que ayer era un deber, hoy puede ser un delito. Los que pretenden modelar el porvenir, echando de menos esta ley ineluctable, preparan inconscientemente la efervescencia y la revolución, porque una nación iniciada en el concierto de la civilización, no puede encerrarse en instituciones caducas para matar el germen de idealidad que hierve en su seno.

Nuestros viejos preceptos constitucionales tuvieron su razón de ser en una época en que la incomprensión y la ignorancia del deber social hacían imposible legislar posponiendo los intereses del individuo aislado. No es pues extraño que los constituyentes del 86, obedeciendo en cierta manera al sentido universal del sagrado respeto a ciertos principios que la revolución francesa proclamaba invulnerables, estamparan en nuestra carta preceptos que hoy aparecen insostenibles y saturados de absolutismo.

Si a medida que con el correr del tiempo vemos en nuestra legislación posterior al 86 principios que regulan la vida económica en sus distintas actividades, y que cada vez se va haciendo más tangible la acción eficaz del Estado, ello se debe a que nuestros hombres de ciencia dirigen a la Nación al compás de la evolución que opera la cultura universal y de la cual no es posible sustraerse.

Antes de 1936 vemos, es verdad, algunas leyes que favorecen nuestras principales industrias y mejoran la condición de productores y consumidores, mas no por esto podemos decir que el Estado influirá desde entonces en la vida económica, puesto que tales medidas eran más bien tendientes a remediar tal o cual situación precaria, y no la fiel traducción de un sentimiento de protección solidaria. Ello revelaba la necesidad de consagrar en normas constitucionales principios

que flotaban en el ambiente como desprendidos de la conciencia Nacional.

Refiriéndonos a la industria textil por ejemplo, notamos que estaba relegada a la sola iniciativa particular y que las doctrinas libre-cambistas, la importación en grande escala de manufacturas extranjeras, traían un visible menoscabo para nuestra industria naciente. Adoptáronse luégo medidas de protección, como el alza de las tarifas aduaneras, dejando entrever más que todo finalidades fiscales, y sólo cuando en 1932 la ley 62 reglamentó tales impuestos aduaneros con miras exclusivamente proteccionistas la industria textil ha venido ocupando puesto prominente en nuestra economía nacional. Es de observarse no obstante que para estar a tono con el adelanto del país y no proteger sólo una industria determinada, el arancel aduanero debe rectificarse en sentido de elevar los impuestos al algodón para intensificar el cultivo de la fibra y llegar pronto el país a producir la enorme cantidad que consumen las fábricas textiles. En 1935 por ley 94 de ese año el impuesto aduanero para el algodón se elevó de \$ 0.10 a \$ 0.14 por kilogramo y los de la hilaza cruda de \$ 0.21 a \$ 0.25 pero esto no es suficiente. El Ministro de Agricultura en su memoria de 1938 reconoce los defectos de que adolece esta tarifa aduanera: "Es de observar que el actual derecho arancelario para la hilaza cruda no guarda la debida proporción con los gravámenes vigentes para el algodón y para la tela, pues sólo existe una diferencia bruta de \$ 0.11 por kilogramo, entre los del algodón y los de la hilaza, al paso que tal diferencia es de \$ 0.45 entre los de hilaza y los de tela, siendo así que el costo industrial de la operación de hilar es sensiblemente comparable y quizá un poco más alto que el de la operación de tejer".

En otros apartes de su memoria, refiriéndose al mismo punto dice el Señor Ministro: "El gobierno continúa actualmente estudiando la posibilidad de un alza en los derechos de aduana vigentes para el algodón en rama, y tendrá ocasión de presentar sus conclusiones al respecto en las primeras sesiones del Congreso".

La Agricultura, base de todo el progreso colombiano, ha carecido de toda acción oficial, y sólo en los últimos diez o quince años ha sido objeto de la atención inmediata de los gobernantes. La producción de nuestro principal renglón, el café, estuvo relegado casi a la sola iniciativa hasta 1927; empieza entonces la acción saludable del Estado con la creación de la Federación Nacional de Cafeteros y con la expedición de la ley 76 del mismo año. Por ésta tendía a la creación de un fondo de defensa del grano y al efecto estableció un impuesto de

\$ 0.10 por cada saco exportado, el que sería invertido en beneficio de la industria por la Federación, previo contrato con el Gobierno.

La acción protectora de la Federación ha sido verdaderamente eficaz. A base de grandes compras a los productores, a los precios más altos del mercado, ha mantenido hasta donde ello es posible la regularización del negocio, evitando los intermediarios especuladores a quienes interesa la baja del grano. La política de sus agentes en los mercados extranjeros es de franca protección y de resultados valiosos para el productor y continúa en vigor esta política contando para ello con un fondo apreciable en dinero, iniciado por la citada ley 76 del 27 y aumentado por la 41 del 37, la que eleva el impuesto de \$ 0.10 a \$ 0.25 por cada saco exportado de 70 Klgrs. y por el impuesto sobre giros cafeteros creado por la misma ley.

También ha dictado el Congreso leyes tendientes a conservar la pureza del Café destinado al consumo interior, a la vez que a intensificar éste. Por la 126 de 1931 se prohíbe la venta del Café preparado que no contenga el 100% de café (Art. 1°), y se prohíbe a los municipios gravar el Café con impuestos de consumo, de tránsito, etc. (Art. 5°).

Otras medidas protectoras se han dictado para favorecer nuestros demás renglones de exportación, v. gr. el banano. El Gobierno ha propondido al mejoramiento del cultivo, a la extinción de las enfermedades que atacan las plantaciones, irrigación de los terrenos, regulación de las relaciones entre la compañía exportadora y los trabajadores, etc.

La legislación social, dentro de los estrechos límites de la Constitución del 86, ha sido de verdadera eficacia. Si la acción del Gobierno parecía excederse en sus medidas de protección y de defensa de las clases sociales, obedecía a situaciones de hecho que reclamaban como hemos dicho, la ampliación de las normas que la Constitución al respecto prescribía. Con la reforma del 36, obra concienzuda y avanzada de nuestros más esclarecidos juristas, halló el legislador el campo propicio para ejercer sus actividades proteccionistas y de progreso general. En efecto, la Constitución del 86, al consagrar los derechos subjetivos, fruto de la influencia de la declaración de los derechos del hombre, tenía una noción absoluta de la propiedad, sagrada e inviolable, y tal como la consagra nuestro C. Civil, en su artículo 669. De ella se podía disponer *arbitrariamente*, no siendo contra la ley o contra derecho ajeno. Hoy la propiedad, aunque se la garantiza en toda su plenitud, no debe ser objeto de arbitrariedades sino que debe estar al servicio de la

sociedad. “Es una función social que implica obligaciones”, reza la reforma del 36 en su Art. 10.

Anota el Dr. Carlos Lozano una antinomia en la relación de este Art. 10 de la Reforma Constitucional del 36 (26 de la Codificación actual) puesto que en él se concilian dos principios opuestos: la garantía de la propiedad privada y demás derechos adquiridos consagrados en el inciso 1°; y la función social de la propiedad de que habla luego el mismo artículo. Otros, en vista del inciso final que autoriza al legislador para que, por razones de equidad determine los casos en que puede haber lugar a expropiación sin indemnización, han visto una contradicción manifiesta, puesto que después de consagrar la legitimidad de la propiedad, declara que se la puede expropiar. “Analizado el Art. serenamente, dice el Dr. Gnecco Mozo, no consigna sino la regla general de respeto a la propiedad, no ya como derecho absoluto sino como función social”.

El último inciso es el que ha dado motivo a más serias controversias pero el que entraña, bien entendido el principio regulador que lo anima, la más sana justicia social, puesto que se puede expropiar sin indemnización por razones de equidad, es decir, cuando el propietario que se va a desposeer por cualquier causa v. gr. por una valorización en los terrenos aledaños a aquél que ha sido objeto de la expropiación, queda debidamente compensado de los perjuicios recibidos. No habrá justicia si, como en el régimen de la Constitución del 86, se pagara a un propietario la faja de terreno por donde ha de pasar un ferrocarril, carretera o avenida, cuando en realidad se beneficia en más del valor de la faja desposeída por la valorización de las propiedades contiguas a la vía.

Este concepto de la función social de la propiedad, ya estaba consagrado en muchas de las Constituciones de los Estados organizados después de la guerra, de suerte que Colombia no hizo sino ponerse a tono con el universal sentimiento de solidaridad y ayuda mutua que la mayor parte de las naciones consideraban como la norma suprema de la vida.

El Dr. Tulio Enrique Tascón en su libro Derecho Constitucional Colombiano emite la misma opinión: “Este concepto de la propiedad como un derecho absoluto, tiende a modificarse actualmente, para atribuir a la propiedad una función social. En donde quiera las leyes obligan al dueño de las tierras a ponerlas en cultivo, al dueño de los solares urbanos a edificar en ellos, etc., pues se estima que el título de propietario implica la obligación de emplear la riqueza detentada, en

aumentar la riqueza general y contribuir con ello al bienestar común, como un deber de solidaridad social.

Otro Art. de la Reforma del 36 que tiene una enorme trascendencia para la economía del país, es el que corresponde al 28 de nuestra Constitución Nacional: "El Estado puede intervenir por medio de leyes en la explotación de industrias o empresas públicas y privadas, con el fin de racionalizar la producción, distribución y consumo de la riqueza, o de dar al trabajador la justa protección a que tiene derecho".

Los de la extrema derecha como los de la extrema izquierda dirigen sus ataques contra la intervención, afirmando los primeros que contenía en su seno el germen del comunismo; afirmación que implícitamente ratificaron los de izquierda, al considerarlo como una de las mayores conquistas alcanzadas en Colombia por el régimen bolchevique. Pero como muy bien lo anota el Dr. Gnecco Mozo, no es el artículo de tan gran trascendencia política, sino la consagración en la Carta constitucional de hechos cumplidos, puesto que el Estado bajo distinta forma venía interviniendo en todas las actividades económicas individuales.

Habiendo la reforma constitucional considerado el trabajo como una obligación social, era lógico que el Estado interviniera en la explotación de industrias o empresas públicas o privadas, para regular las actividades entre el capital y el trabajo y, como lo dijo la comisión de la Cámara de representantes, para asegurar la defensa del importante gremio de los consumidores.

Dos fines esenciales tuvo el reformador del 36 al introducir este artículo en nuestra constitución: racionalizar la producción, distribución y consumo de las riquezas, y dar al trabajador la justa protección a que tiene derecho.

Respecto al primer fin de la racionalización de la producción, debemos advertir que, habiendo analizado en otra parte de este estudio la tan discutida cuestión de la racionalización, sólo nos resta decir que el Constituyente entendió por tal lo mismo que había entendido la Conferencia económica internacional, a saber: "El conjunto de métodos de técnica y de organización destinados a asegurar el mínimum de pérdida del esfuerzo y del material". Si bien no se hace resaltar la parte dogmática, el contenido social de la racionalización a que antes hicimos alusión, no por ello debemos concluir que fue olvidada por los constituyentes, puesto que, sin necesidad de examinar otro artículo o la reforma en conjunto, la podemos deducir del fin seguro de la reforma que comentamos.

Consecuencia del segundo fin es la legislación social posterior a la reforma, y que coloca al trabajador en un nivel muy superior a aquél en que se hallaba durante el régimen antiguo.

Basados en la reforma del 36, han expedido los Congresos posteriores leyes de una franca intervención y de gran contenido social. Haremos alusión de un modo breve, para terminar nuestro estudio, a las dos más importantes: la Ley 200 de 1936 sobre régimen de tierras, y la 125 de 1937 sobre bananos.

Si la ley 200 ha merecido las más acerbas críticas de gran número de juristas colombianos, debemos anotar que los más esclarecidos y autorizados han desentrañado su contenido y emitido los más favorables conceptos. Bastaría citar sólo los de Darío Echandía y Esteban Jaramillo, valiosísimos exponentes de nuestra cultura y de nuestros partidos políticos, para ahorrarnos todo comentario.

En términos generales tiende la citada ley a impedir que los acaparadores se titulen propietarios de inmensas extensiones de terreno que no cultivan ni dejan cultivar, y que esperan sólo una valorización por obra de las empresas del Gobierno.

No por eso podemos decir que el problema de la reforma agraria quede resuelto de una manera definitiva, pero sí que la ley 200 contempla uno de los principales aspectos, y que persigue entre otros fines importantes los siguientes: terminar con el sistema feudal existente, e impedir que el trabajador que ha cultivado la tierra, sea despedido de ella por quien sin haberla mejorado en lo más mínimo, exhibe un título inscrito.

Radicales reformas introdujo la ley de Tierras a nuestra legislación existente; son las principales entre otras: 1ª—De acuerdo con el Art. 44 del C. Fiscal, son baldías las tierras que se encuentran dentro del territorio de la Nación, sin dueño aparente o conocido, y el artículo 2º de la ley 200 presume baldíos los predios rústicos no poseídos en la forma que determina el artículo primero, es decir, que todo predio que no esté cultivado y explotado económicamente, por medio de hechos positivos propios de dueño, es terreno baldío. 2ª—En cuanto al título; antes de la reforma que introdujo la Ley 200, los baldíos podían adquirirse por ocupación y explotación, pero era necesario que la adjudicación se verificara; el cultivo sólo daba un derecho de preferencia. Hoy, la sola explotación económica en la forma que lo prescribe la ley 200 en su artículo 1º, es título suficiente, comprobada por medio de la prueba testimonial, o por la inspección ocular del juez. Ello se ve más claramente al considerar que uno de los fines principales del legislador

fue dar propiedad a los colonos que explotaban los baldíos no adquiridos por ellos, mientras no se efectuara la adjudicación. Si el que prueba haber explotado económicamente el suelo quiere obtener el título para la facilidad en las transacciones económicas y comerciales, podrá hacerlo, pero no es de la esencia del dominio, como lo han interpretado muchos juristas. 3°—En cuanto a la accesión; contrariamente a lo que dispone nuestra legislación civil al respecto, en la ley 200 se considera como principal las mejoras puestas por el cultivador al terreno explotado, y éste como accesorio.

— o —

La Ley 125 de 1937 “por la cual se interviene en el fomento de la industria bananera” dice en su Art. 1°: “En desarrollo del Art. 28, de la Constitución, la explotación, tanto de la industria del banano como de las empresas relacionadas con ella debe efectuarse en la forma que garantice:

a)—La producción de frutos adecuados para la exportación;

b)—La igualdad de tratamiento comercial y jurídico que los compradores deben dar a los productores y la equidad entre éstos y aquéllos.

c)—Precios que remuneren equitativamente la producción, teniendo en cuenta los del mercado del consumo exterior;

d)—Sueldos y salarios que remuneren equitativamente el trabajo de los empleados y obreros y de la industria bananera.

Pertenecen al orden público estas finalidades; en consecuencia, el estatuto contractual que regule la industria bananera, queda sometido a la reglamentación y supervigilancia del gobierno”.

Es preciso recordar que esta Ley fue demandada por inconstitucional. Entre otras razones los demandantes aducen la siguiente: El verbo racionalizar está tomado en la Constitución en un sentido técnico-mecánico y en la Ley se le da una más amplia acepción.

Como se ve la objeción se reduce exclusivamente a la amplia acepción que se dio al verbo racionalizar. A nuestro entender la tesis sostenida por los demandantes no tiene razón de ser por la rígida y estrecha significación. Es verdad que, como ya anteriormente lo anotamos, el constituyente adoptó como definición de racionalización la dada por la conferencia económica internacional en la que simplemente prevalece el principio económico-mecánico del máximo de producción con el mínimo de esfuerzo; pero no es menos cierto que la parte dog-

mática, la tarea social de la racionalización se desprende sin necesidad de un análisis profundo del espíritu mismo del artículo que la consagra.

“La interpretación que a un artículo deba darse dice el Dr. Jorge Gartner refiriéndose a la ley en cuestión, no debe desprenderse del simple análisis de las palabras empleadas por el legislador, sino buscar en cambio con un criterio científico de interpretación, único aceptado hoy día por los expositores, el alcance de la norma, teniendo en cuenta la naturaleza de la actividad jurídica que la regula”.

Sea de todo ello lo que fuere, es innegable que la reforma constitucional del 36 se llevó a efecto con las más amplias miras de protección social y que las leyes y decretos expedidos con base en nuestro nuevo estatuto regulan de un modo eficaz nuestras relaciones económicas y armonizan los intereses de patrones y obreros, al suprimir las pugnas existentes entre el capital y el trabajo. De la técnica y acertada dirección que en los últimos años han dado los gobiernos a nuestra economía, unida a las riquezas naturales que posee la nación, podemos deducir que en un futuro no lejano ocupará nuestra patria un puesto prominente en el continente americano.

#### BIBLIOGRAFIA

- Economía dirigida — (Charles Bodin)  
 Traite D'Economie Politique — (Maurice Ansiaux)  
 Estudio de las Doctrinas Económicas — (René Gonnard)  
 Curso de Economía Política — (Charles Gide)  
 El Estado Moderno — (Harold J. Lazki)  
 Cáteles y Trusts — (E. Martín Saint Léon)  
 Le Credit International et les crises d'après de guerre — (Richard Chapón)  
 Economía Política — (Fv. Kleinvachter)  
 La Querelle de la Rationalization — (Jean Hinous)  
 Derecho Constitucional — (Tulio Enrique Tascón)  
 La reforma del 36 — (Gnecco Mozo)  
 Informe del Ministerio de Economía Nacional 1939  
 Memoria del Ministerio de Industrias 1938.

— |||| —