

## EL INTERVENCIONISMO DEL ESTADO EN LAS CUESTIONES ECONOMICAS

Por JOSE MARIA VILLARREAL

Ante la imposibilidad de tratar en este breve estudio todos los aspectos teóricos y prácticos que plantea la intervención del Estado en el campo económico, nos limitaremos a exponer algunas ligeras consideraciones relativas a la idea misma de la intervención, a sus bases racionales y a su antigüedad histórica.

La expresión *intervencionismo de Estado* carece de significado preciso porque ordinariamente se la emplea para designar muy variados tipos de organización económica. Se ha convertido en una de esas locuciones que a fuerza de ser trajinadas llegan a no significar nada concreto. Tiene, pues, sobrada razón el profesor de Economía Política de la Universidad de París, Henry Troughy, cuando afirma que antes de iniciar toda discusión acerca de los méritos y defectos del intervencionismo, es indispensable precisar a cuál intervencionismo se hace referencia. Esta labor preliminar es tanto más útil e indispensable cuanto que, generalmente, intervencionismo se contraponen a liberalismo económico, idea igualmente confusa, que admite toda suerte de grados y variantes.

Dejando para más adelante la delimitación del concepto y el estudio de sus fundamentos racionales, veamos ahora algo relativo a su antigüedad histórica.

Es curioso hacer notar cómo en esta materia, lo mismo que en muchas otras, ocurre que ideas que se presentan como las últimas conquistas del pensamiento científico, hace mucho tiempo han sido descubiertas y ensayadas por los hombres. En efecto, podemos afirmar que el intervencionismo es tan antiguo como las primeras sociedades políticamente organizadas. Siempre y donde quiera se ha estimado que la sola iniciativa privada es insuficiente para la ópti-

ma satisfacción de las necesidades económicas de una colectividad. En Grecia, por ejemplo, y dejando de lado la doctrina de Platón, expuesta en su *República*, que implica la total absorción del individuo y de la familia por el Estado, son especialmente notables las ideas consignadas por Jenofonte en su libro titulado *Medios para aumentar las rentas públicas de Atenas*, en el cual aconseja la expedición de leyes que favorezcan la inmigración; que el Estado se encargue de la construcción de casas en las vecindades de los mercados públicos donde los comerciantes puedan alojarse cómodamente; que se establezcan organizaciones especiales destinadas a informar y a distraer a los extranjeros que visiten la ciudad; y en fin, que el Estado compre gran número de esclavos para explotar por su cuenta las minas de plata para que sea la comunidad y no los particulares la que se beneficie con las cuantiosas ganancias que la industria minera deja a estos últimos (1). Pero si Jenofonte deseaba que el Estado se hiciera empresario para desalojar a los particulares de una industria lucrativa, Roma intervino en el campo económico con el único objeto de suplir la deficiencia de la iniciativa privada en una actividad que en aquellos tiempos no era remuneradora. Se trataba de asegurar al pueblo romano suficiente provisión de trigo, que primero llegó de las vecinas costas de Sicilia y del litoral africano y que después fue necesario buscar en las más apartadas del Mar Negro y de Egipto (2). El trigo, relativamente pesado y voluminoso, no podía ser objeto de un comercio lucrativo en aquellos tiempos en que los barcos eran muy pequeños, los intereses del capital elevados y los navegantes se veían amenazados por los elementos y por los piratas. El comercio estaba reservado, como en la Edad Media, a productos raros de gran valor y poco peso. De otra manera resultaba ruinoso a los particulares. El Estado romano se vio, pues, obligado frecuentemente a enviar sus propias flotas en busca del precioso grano y a crear numerosos estímulos a favor de los particulares que llegaran a los puertos italianos con sus barcos cargados de trigo. Interesa recordar a este respecto que uno de los medios al alcance de los latinos para acceder a la ciudadanía romana consistía en dedicar sus

(1) Historia y Antología del Pensamiento Económico.—Jesús Silva Herzog, pág. 71.

(2) Guglielmo Ferrero, "Grandeza y Decadencia de Roma", tomo II, pág. 305.

barcos a proveer de trigo a Roma (1). En ésta, lo mismo que en Atenas, los navegantes estaban obligados en ciertas circunstancias a llevar en su viaje de regreso a la metrópoli determinadas cantidades mínimas de trigo. En una y otra ciudades había funcionarios especiales encargados de registrar las cantidades disponibles de víveres y de imponer precios máximos de venta. La especulación con ciertos productos era castigada con penas severísimas, la muerte frecuentemente.

En la Edad Media, la organización económica se caracteriza precisamente por las reglamentaciones y limitaciones impuestas a la actividad particular y a la libre iniciativa. Aquí vale bien la pena de hacer notar que, en el hecho, es lo mismo que el Estado ejerza el control económico directamente o por intermedio de organizaciones que lo reemplazan o lo suplantán. Tal vez es éste el caso de las Corporaciones medioevales que en cierta manera suplieron con sus reglamentos la acción del desintegrado poder público, cuyos atributos se ejercían, en forma anárquica, por organismos diversos y de origen heterogéneo. Poco a poco las ciudades, independizadas del poder feudal, asumieron la organización de las ferias y mercados mediante la adopción de reglamentos estrictos cuyo cumplimiento estaba a cargo del *sentenarius* y de los *scavini*. La exportación de ciertos artículos estuvo severamente prohibida; el ejercicio de los oficios habituales de los habitantes de las ciudades no podía ser practicado por los campesinos; éstos debían llevar, so pena de incurrir en graves sanciones, sus productos al mercado urbano, donde se les imponían precios máximos (2). Cualquiera que fuera la fuente de las reglamentaciones en la Edad Media, la iniciativa privada siempre se movió dentro de estrechos límites y toda la organización económica estuvo dominada por la preeminencia de los intereses colectivos sobre los particulares de los individuos. De tal suerte, la Edad Media aparece a los ojos del economista como la época en que la acción económica se encuentra más fuertemente enmarcada dentro de un concepto de interdependencia de los grupos sociales, sin que, por otra parte, el Estado tal cual lo concebimos aparezca imponiendo su voluntad por encima de los deseos de los individuos. Naturalmente

(1) Giffard, "Précis de Droit Romain", Dalloz 1934. Teodoro Mommsen, "Historia de Roma", tomo II, pág. 36.

(2) Luis Seynobs. "Las ciudades en la Edad Media".

esto se explica porque el Estado apenas empezaba a formarse. Pero los reglamentos impuestos por las ciudades y las corporaciones llenaban en esta materia el papel que desempeñan en nuestros días las leyes de intervención. Las leyes y decretos actuales y los ordenamientos medioevales tienen el mismo significado y, en último análisis, el mismo origen aun cuando sus modalidades especiales y fuentes inmediatas parezcan distintas. Sin embargo, esta semejanza, que es, sobre todo, aparente, se explica por las diferentes condiciones históricas en que estos hechos se producen. Son dos manifestaciones de la misma tendencia pero que corresponden a momentos en que los intereses colectivos actúan a través de vehículos diferentes. Para el caso, recogemos el concepto de Laski (1) que no es distinto al de Duguit, según el cual el Estado no es más que un hecho que se manifiesta en forma de un grupo de hombres que en un momento dado ejercen el poder coercitivo con un criterio o en un sentido determinado. Son los señores feudales, las corporaciones, las ciudades y la familia misma, con su fuerte organización, las entidades que en la Edad Media intervienen en la vida económica en forma análoga a como lo hacen los representantes del poder público en nuestros días. Apenas habría lugar a distinguir modalidades impuestas por las diferencias en la organización de las entidades depositarias del poder coercitivo.

A fines del siglo XVIII inician los fisiócratas, en Francia, y Adam Smith, en Inglaterra, una poderosa corriente intelectual que sentó las bases de la doctrina económica que debía imponerse soberanamente en la centuria siguiente. Pero el liberalismo económico traía en sus propios postulados fundamentales los gérmenes de los males que han sido causa de su descrédito en los últimos años. La sangre del gigante individualista resultó envenenada por la excesiva fe que se puso en la persona humana aislada de todo concepto de solidaridad social. Se prescindió de considerar cuáles serían los efectos del ejercicio de las libertades intocables de que se rodeó al individuo en el supuesto optimista de que del libre juego de tales libertades resultarían armónica y conjuntamente servidos los intereses particulares y los colectivos. La experiencia de un siglo de semejante organización ha venido a demostrar que desgraciadamente no siempre coinciden el provecho individual y el colectivo y que frecuentemen-

(1) Harold J. Lasky. "El liberalismo europeo". México

te el conflicto se resuelve a favor del interés particular. El espectáculo de la competencia desleal, de los acuerdos entre productores para explotar al consumidor, de la lucha de clases que amenaza destruir la sociedad en medio de los mayores desórdenes, parece demostrar que es indispensable que una fuerza superior y reguladora intervenga para moderar las pretensiones excesivas de los individuos y de los grupos particulares, e imponga un criterio de mutua comprensión donde sólo reina el de la lucha cruel y despiadada.

Esta necesidad, hoy aceptada por todos, ha dado origen en los últimos 30 años, o sea a partir de la paz de Versalles, a una serie de prácticas, doctrinas y tendencias que en cada país han revestido modalidades especiales. También varían los nombres con que se designa la nueva tendencia. En todo caso, no creemos equivocarnos al afirmar que representa una solución intermedia entre el individualismo extremo y las escuelas socialistas y comunistas. Sin dejar de anotar que hay observadores que ven en algunas experiencias intervencionistas modernas una reacción del capitalismo individualista contra las conquistas del proletariado.

Apenas podría mencionarse en nuestros días, el nombre de un solo país donde no se hayan dictado medidas intervencionistas. Ya se trate de proteger la industria nacional contra la competencia extranjera por medio de altas tarifas aduaneras, de asegurar la producción dentro de las fronteras patrias de determinados elementos, de ofrecer crédito barato o de encaminar el esfuerzo colectivo hacia determinados fines de política económica nacional o internacional, por todas partes vemos que los Estados no se limitan como prescribía la escuela liberal a garantizar la paz social dejando lo demás a la libre iniciativa de los particulares.

Si para Locke, Rousseau, Kant y otros, el fin del Estado se reduce a la tutela del Derecho, de tal manera que pueda asegurar a cada uno el disfrute de sus derechos sin inmiscuirse en las actividades individuales, ni preocuparse por los intereses de los particulares, para Fichte y numerosos filósofos alemanes, la misión del Estado no puede limitarse a asegurar la tranquilidad pública y el cumplimiento de los derechos de los particulares sino que tiene que extenderse al campo de los intereses económicos. Para los primeros el Estado tiene sólo una función política; para Fichte, su fin es más

amplio y al lado del papel político le atribuye una fundamental función económica. La idea del contrato social, es para los primeros el criterio que sirve para averiguar el fin natural del Estado y para fijar los límites de su acción, ya que si se propone menos o más que lo necesario para garantizar los derechos personales de cada uno de los asociados, está dejando de cumplir o sobrepasando el contenido de las cláusulas ideales del contrato; el Estado es para Fichte algo distinto a las voluntades individuales; es más que una emanación suya, con objetividad propia y fines más amplios que la sola tutela de las libertades individuales. Además de la seguridad política el Estado debe ocuparse del bienestar y de la prosperidad económica, de que el trabajo nacional sea eficaz, de que los intercambios internacionales se hagan de la manera más ventajosa para los intereses del país, de que sus industrias y su trabajo estén suficientemente protegidos por tarifas aduaneras; en suma, la función del Estado, lejos de ser meramente política, tiene un importante contenido económico.

Sin examinar, por ahora, las opiniones de otros filósofos, sociólogos y economistas que se han esforzado, unos, por demostrar que el fin del Estado termina cuando garantiza la seguridad social y otros por probar que el Estado no puede ser indiferente a la suerte económica de la sociedad y de cada uno de sus miembros, vemos que de aquí se desprenden dos concepciones opuestas o, por lo menos, que frecuentemente se presentan como tales: Estado gendarme o Estado socialista; iniciativa privada o iniciativa oficial; pleno desarrollo de la personalidad individual o absorción del hombre por el Estado. Sin embargo, entre el individuo y el Estado no puede haber oposición y las dos tesis, lejos de excluirse recíprocamente, son complementarias. Porque tanto el individuo como el Estado tienen títulos legítimos para intervenir en el campo económico. Los objetivos que uno y otro persiguen son distintos pero no contradictorios, porque, en último término, se busca la creación de riqueza: el individuo, en función de su provecho particular y el Estado, en función de la sociedad en general. De suerte que a la iniciativa privada corresponderán todos aquellos aspectos en los cuales ha resultado eficaz y no opuesta a los intereses comunes; y al Estado deberá asignarse el papel de suplir las deficiencias de las fuerzas individuales y el de supremo orientador y moderador de las fuerzas económicas, de tal suerte que el impulso creador, que se encuentra tanto en el individuo como en el Estado, en lugar de producir choques y con-

tradiciones; sea armónicamente orientado y dirigido al logro de la prosperidad general.

Ni la escuela contractualista, que ha contado entre sus adherentes con tan gran número de filósofos notables, ni las que atribuyen al Estado una objetividad propia, distinta e independiente de las voluntades individuales, suministran, a mi juicio, el criterio verdadero, desde el punto de vista filosófico, para descubrir los fines del Estado y la extensión de sus poderes. Sin lugar a duda, la misión del Estado sería deficiente si se la circunscribe al campo puramente político. Pero al mismo tiempo, resultaría un grave peligro para la dignidad de la persona humana si no es posible seleccionar un criterio que sirva para fijar límites precisos a la facultad legislativa del Estado. En otras palabras, es indispensable absolver satisfactoriamente las siguientes preguntas: ¿cuál es el origen del Estado? ¿Es una sociedad artificial que debe su existencia a un acuerdo colectivo de voluntades, o una realidad objetiva superior a los individuos que busca y realiza sus fines propios sin que su posible actividad pueda ser limitada por los fueros del individuo, o es, por último, una sociedad natural, fruto espontáneo de la naturaleza humana cuyos fines pueden establecerse por medio del análisis racional? Aristóteles y Santo Tomás nos dan la clave para responder acertadamente a esta delicada cuestión. Un dios o un bruto sería el hombre que pudiera privarse de la vida social, afirma el sabio estagirita. En efecto, la sociedad política es una necesidad de la naturaleza humana y de aquí que la misión del Estado deba ser la conservación de esa sociedad. El Estado debe asegurar, por medio de leyes sabias y de su estricta aplicación, el reinado de la justicia y con ello la felicidad de la comunidad. ¿Pero cuáles serán los ordenamientos prácticos que sirvan de vehículo a la justicia para que a cada cual, y en particular al Estado frente al individuo, se le trate de acuerdo con sus fines y naturaleza propios para evitar toda posible colisión? Es todavía de la doctrina tomista de donde se puede tomar el criterio más seguro. Según el doctor Angélico, el hombre es naturalmente sociable y las varias maneras de asociación humana en que siempre ha vivido, le son indispensables para su total desenvolvimiento. La familia, necesaria para la propia existencia; la sociedad religiosa, orientada a la consecución del último fin; la ciudad o el Estado, formas espontáneas de asociación, dentro de las cuales el hombre busca la realización de ciertos fines superiores de desarrollo y de defensa co-

lectivos. Nace, pues, el hombre dentro de una sociedad y está llamado simultáneamente a participar de otras formas de vida social, sin que haya criterio distinto al de la recta apreciación de la naturaleza humana que pueda servir para fijar, por una parte, las relaciones entre las varias sociedades de que el individuo hace parte, y por otra, las que deben existir entre el mismo individuo y cada una de esas formas de vida social. Lo fundamental es, pues, el individuo, llamado a realizar distintos fines, de los cuales, unos puede conseguir aisladamente y otros al través de la cooperación que sólo obtiene mediante la asociación. La cuestión se reduce, por consiguiente, a lograr una adecuada clasificación de los fines del hombre, con lo cual quedará hecha la de las sociedades de que simultáneamente forma parte. De otro lado, es necesario precisar la naturaleza de tales fines, considerados aisladamente, en función de cada individuo, y en conjunto, esto es, en función de las sociedades humanas, para lograr una adecuada estructuración de las relaciones entre el individuo y la sociedad.

Para ilustrar este punto de vista, mejor que resumir me parece interesante copiar la opinión de un ilustre escritor moderno (1): "La sociedad no es ni un ser ficticio ni un ser substancia. Es un ser moral compuesto de dos elementos inseparables: los individuos y la colectividad. Cada uno aislado no basta para formar la sociedad. Esta nace de la propia reunión de esos co-elementos; es un ser nuevo que es una composición de los dos.

¿A cuál de ellos aprovecha la sociedad? A ambos. El individuo no existe para la colectividad, ni la colectividad para el individuo. Pero existe un bien común de ambos que es el fin de la vida social.

Los individuos se reúnen en sociedad para realizar su finalidad individual. La sociedad representa, por consiguiente, un medio para auxiliar a sus miembros. Pero esos individuos... son los individuos asociados y no aislados. El bien común es, en primer lugar, el bien obtenido por todos los miembros de la sociedad, individual y simultáneamente." Y más adelante: "Hay, así, un bien común superior que es el de la propia colectividad. La sociedad no es sólo un medio para beneficiar a los individuos. Por el solo hecho de recibir de la sociedad todo ese beneficio, que le permite realizar su propio destino, debele el hombre una reverencia y una subordinación espe-

(1) Tristán de Athayde. "Política", trad. española. Buenos Aires.

cialísima, como a aquello que realiza la perfección máxima de la especie humana."

El derecho de propiedad que, para el caso, tomaremos como el más representativo de los derechos individuales patrimoniales, tiene su fundamento en la naturaleza humana que es egoísta, cruel y dominadora. De tal suerte que este derecho está afectado por el pecado original que le imprime la propia naturaleza en donde nutre sus raíces. ¿Por qué pretender entonces que el contenido y el ejercicio de estos derechos sea intocable y que no se puedan ponderar con un criterio que sofren su egoísmo en gracia de la sociedad en cuyo seno se desarrollan? Resulta paradójico afirmar que aquello que en su fuente es egoísta, no lo es en sus desarrollos y manifestaciones posteriores.

Sin llegar a afirmar que es la sociedad la que crea los derechos individuales, ya que en realidad apenas los reconoce y garantiza, es evidente que siendo la vida social un consorcio de intereses individuales y colectivos, debe haber entre ellos un equilibrio impuesto por la justicia y el bienestar común. Ni el individuo debe ser inmolado ante la colectividad que al destruir sus miembros acabaría por aniquilarse a sí misma, ni ésta puede someterse al imperio de los instintos exclusivistas del individuo que igualmente la llevan a la destrucción al través de la injusticia y la anarquía. Nunca será vigoroso un tejido de células raquíticas; pero un compuesto de unidades tan robustas que alcancen a romper la trama que debe sostenerlas, tampoco tendrá resistencia ni vida propia. Allí reinará la anarquía y no será posible la tranquila convivencia; porque la libertad absoluta resulta tan peligrosa para la igualdad como el despotismo. En otras palabras, el peor enemigo del individualismo es el individualismo exagerado. Así, podemos establecer que la mejor garantía de la libertad individual en lo político y en lo económico es la delimitación de la propia libertad bajo la tutela protectora del orden jurídico. Por este camino podría llegar a afirmarse, lo que a primera vista parece una paradoja, es decir, que el socialismo sería el individualismo lógico, completo y garantizado.

Desde el punto de vista de nuestro estudio, sólo nos interesa tratar de precisar las relaciones entre el individuo y el Estado en lo tocante a la acción económica. Como queda dicho, el único criterio seguro en tal investigación es la aplicación de la recta razón al análisis de la naturaleza humana. De esta suerte podemos establecer que

si el hombre vive naturalmente en sociedad es porque ésta le facilita la realización de ciertos fines cuya amplitud y significación sobrepasan las fuerzas individuales. Por lo mismo se comprende que si el Estado debe abstenerse en todo aquello para lo cual resulta suficiente el poder individual, debe intervenir siempre que éste sea inferior a la tarea por realizar o contrario a los intereses de los demás asociados.

Si el Estado invade el campo propio de la iniciativa particular, el individuo resulta perjudicado más bien que favorecido por la sociedad; si no cumple su papel de supletor de las fuerzas individuales, el beneficio que el individuo debe reportar de la vida social no sería realizado; y si el Estado no cumple su papel armonizador interponiendo su acción moderadora en la lucha de los intereses egoístas, la paz no sería posible y la justicia podría no reinar en la sociedad.

Podemos afirmar, pues, en conclusión, que el Estado no solamente puede sino que debe intervenir en las cuestiones económicas, como orientador, supletor y moderador de las fuerzas particulares, pero que no puede pretender suplantarlas en aquellos campos donde ellas son suficientemente eficaces y cuando los resultados de su actividad no sean contrarios a los superiores intereses de la comunidad.

El intervencionismo de Estado se configura, de esta manera, como una posición intelectual y práctica intermedia entre el liberalismo económico puro y las escuelas socialistas. Tiene como base el acatamiento de los fueros fundamentales de la personalidad humana pero busca al mismo tiempo la realización de resultados previa y racionalmente determinados que reemplacen los que resultan espontáneamente del libre juego de la acción individual.

*José María Villarreal*

Catedrático de la Facultad de Jurisprudencia.