

4.1. Sector Para-estatal

EDUARDO MARTÍNEZ RODRÍGUEZ

Profesor asistente de la Universidad Iberoamericana y Lic. Mario R. Pliego Rodríguez.

SUMARIO: 4.1.1. Generalidades. Centralización y descentralización. 4.1.2. La disputa ideológica: los fisiócratas: Adam Smith; el liberalismo; la Escuela crítica; socialismo de estado (Saint-Simon y los saintsimonianos; Carlos Rodbertus Jagetzow y Ferdinand Lasalle; Carlos Marx; el socialismo de Estado posterior a Marx, a saber: el socialismo francés, los anarquistas y el bolchevismo); la reacción estatista; el dirigismo. 4.1.3. Campos de intervención del Estado de México. 4.1.4. Análisis crítico y conclusiones. Bibliografía.

4.1.1. GENERALIDADES, CENTRALIZACION Y DESCENTRALIZACION

A fin de que el Estado pueda cumplir con sus fines, requiere de numerosos servicios, los cuales, dada su diversificación, deben adoptar multitud de formas.

En este sentido, la función pública de administrar requiere una jerarquización y un orden específico. Es así como el Estado podrá cubrir sus distintos campos de actividad.

Tradicionalmente se ha separado la función administrativa del Estado en dos formas distintas e interrelacionadas:

- a) El régimen de centralización
- b) La descentralización.

La centralización supone una cúspide de la cual emanan todas las decisiones formales y financieras de la administración.

En el Estado mexicano y, concretamente, dentro del poder ejecutivo, la cúspide se identifica con el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de donde emanan, en forma piramidal, diversos órganos que responden a sus decisiones.

Por otro lado, la descentralización supone una mayor libertad de decisión en función de territorialidad o especialidad del servicio público a que esté dedicado. Supone, asimismo, una autonomía orgánica en cuanto a su estructura formal y financiera, sin desprenderse del todo, del control del poder ejecutivo.

Es obvio indicar que en la estructura del Estado y, particularmente del Estado Mexicano, los regímenes de centralización y descentralización no

se encuentran aislados, sino que, por el contrario, existe una interdependencia recíproca en cuanto a control y vigilancia y en cuanto a flujo financiero.

Ahondando sobre este punto, podemos citar el control y vigilancia que ejercen algunas Secretarías de Estado (régimen de centralización) sobre, por ejemplo, Petróleos Mexicanos (régimen de descentralización) y el flujo financiero que puede representar el organismo descentralizado para la estructura centralizada.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación del 29 de diciembre de 1976, mismo que vino a abrogar la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 23 de diciembre de 1958, reconoce expresamente la dicotomía de funciones del Estado en régimen de centralización y régimen de descentralización.

En efecto, el artículo 1o. del ordenamiento legal en primer término citado dispone:

“artículo 1o. La presente Ley establece las bases de organización de la Administración Pública Federal, centralizada y paraestatal.

La Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República integran la administración pública centralizada.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración pública paraestatal”.

Como puede apreciarse de la lectura del último párrafo de la disposición antes citada, se detalla una amplia gama de organismos que, por distintos motivos y fines, integran el régimen de descentralización o sector paraestatal.

Respecto al sistema de descentralización observado desde el punto de vista doctrinario, la mayoría de los autores se inclinan por dividir su estudio en dos grupos, a saber, la descentralización territorial o por región, y la descentralización por servicio. Sin embargo, existen autores como el maestro Gabino Fraga¹ que hablan de un tercer tipo de descentralización, es decir, la descentralización por colaboración.

Podemos indicar que la descentralización por región en nuestro derecho y por disposición expresa de nuestra Carta Magna, está circunscrita al Municipio Libre.

¹ Gabino FRAGA, *Derecho Administrativo*, 14a. ed., editorial Porrúa, S. A., México, 1971.

El Municipio Libre engloba dos tipos de descentralización, a saber, la política y la administrativa.

Consideramos que no es objeto del presente trabajo el entrar a estudiar este primer grupo de descentralización, en virtud de que poco o nada se ha legislado en esta materia en los últimos diez años.

Bástenos señalar que en estricto apego a la realidad del país, el municipio mexicano no puede ser considerado como libre.

Requisito indispensable para que se dé la libertad es el que pueda ser autónomo administrativa y financieramente.

Sin embargo, es un hecho dentro de la realidad mexicana, que las autoridades municipales aunque tienen el cargo por elección popular directa y son Autoridades para efectos del Juicio de Amparo, se encuentran en un plano de inferioridad respecto de la Federación y las Entidades Federativas.

En efecto, el propio artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que el Ejecutivo Federal y los gobernadores de los Estados tendrán el mando de la fuerza pública en los Municipios donde residieren habitual o transitoriamente. Asimismo, si bien los Municipios administran libremente su hacienda, la misma se encuentra formada por las contribuciones que las legislaturas de los Estados les señalen, sin mayor límite que el hecho de que sean suficientes para atender a las necesidades del Municipio.

Con lo anterior se aprecia con toda claridad que de hecho los Municipios se encuentran controlados por el Poder centralizado Federal y Estatal tanto en su esfera administrativa como en la financiera.

Frente a la forma de descentralización antes descrita, se encuentra la descentralización por servicio, misma que atiende a la naturaleza técnica y especializada del mismo, con lo cual, y como acertadamente se ha interpretado por nuestros tribunales, normalmente no constituye Autoridad para los efectos del Juicio de Amparo, con excepción de aquellos organismos cuya naturaleza los hace participar de un "poder de mando", normalmente en manos del régimen de centralización.²

Tradicionalmente los organismos descentralizados por servicio han sido creados por una Ley emanada del Poder Legislativo. Sin embargo, a raíz de la aparición de la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, publicada en el Diario Oficial de la Federación de 31 de diciembre de 1947, (abrogada en la actualidad

² Suprema Corte de Justicia de la Nación, refiriéndose al Instituto Mexicano del Seguro Social, Jurisprudencia 239, Quinta Epoca, tomo XCI, págs. 2735 y 2737; tomo XCII, pág. 2486; tomo XCV, págs. 1687 y 1702.

por su correlativa de 31 de diciembre de 1970, la que conservó dicha situación anómala), se estableció que dichos organismos descentralizados pueden ser creados “por el Ejecutivo en ejercicio de facultades administrativas”.

La disposición que se comenta, evidentemente rompe con la tradición jurídica y las reglas doctrinales de la creación y establecimiento de organismos descentralizados, no sólo en México, sino en el extranjero. Los principales autores en la materia han dejado un prudente vacío en cuanto a la disposición anteriormente citada en virtud de que señalan que tocará al Poder Judicial Federal determinar en cada caso la validez de la existencia de estos organismos.³

Independientemente de la problemática planteada respecto de su creación o forma de constitución, los organismos descentralizados por servicio tienen personalidad jurídica propia e independiente del poder público centralizado.

Con base en esa premisa, dichos organismos necesariamente deben contar con un patrimonio propio y un fin específico a desarrollar, el cual se llevará a cabo dentro de los límites de libertad que le permitan el ejercicio de sus funciones, libre de toda presión de hecho, sea ésta política o financiera.

El patrimonio de los organismos descentralizados de conformidad con la Ley de 31 de diciembre de 1970, antes mencionada, debe constituirse en forma total o parcial con fondos o bienes federales o de otros organismos descentralizados, asignaciones, subsidios, concesiones o derechos que le aporte u otorgue el gobierno federal o con el rendimiento de un impuesto específico. Asimismo, su objeto o finalidad debe consistir en la prestación de un servicio público o social, la explotación de bienes o recursos propiedad de la nación, la investigación científica y tecnológica o la obtención y aplicación de recursos para fines de asistencia o seguridad sociales.⁴

El ordenamiento constitutivo o creador del organismo debe precisar con claridad, todos los aspectos de la personalidad, fines y patrimonio del mismo, y sus relaciones jurídicas con los terceros.

La administración de los organismos descentralizados también debe especificarse en la Ley o Decreto que los constituya. Ha sido la tendencia en estos últimos años, el dispensar la forma de administración de dichos organismos, sin que se puedan dar reglas generales respecto a todos los or-

³ Andrés SERRA ROJAS, *Derecho Administrativo*, Librería de Porrúa Hnos., y Cía., S. A., 5a. ed., México, 1972.

⁴ Artículo 2o. de la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, de 31 de diciembre de 1970.

ganismos. Sin embargo, la vigilancia (de hecho, control), está a cargo de la Secretaría de Programación y Presupuesto, de acuerdo con el Artículo 32 fracción XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Hemos afirmado en páginas anteriores que el organismo descentralizado cumple diversas funciones en base a su libertad financiera y administrativa; sin embargo, por disposición de la Ley, el Ejecutivo Federal tiene la facultad de decretar su disolución y liquidación. Ante esto, es difícil, en la práctica, sostener esa libertad administrativa y financiera de los organismos descentralizados mexicanos.

Por otra parte, es también justo señalar que cuando el Ejecutivo se ha excedido en la creación de estos organismos, en la mayoría de las veces en forma por demás infantil y poco planteada, la creación y desarrollo de los mismos es deficiente, razón por la cual, en el último año hemos presenciado la desaparición de muchos de estos organismos que jamás debieron crearse.

Por último, no podemos dejar de aludir a otra forma de descentralización que, en sí, es sumamente importante en un país con un deficiente desarrollo tecnológico, como el nuestro.

Nos referimos a lo que el maestro Gabino Fraga ha llamado la "descentralización por colaboración".⁵

Dicha forma de descentralización consiste en el ejercicio de una actividad pública por parte de la iniciativa privada en nombre del propio Estado y en interés de éste.

Obviamente destaca el que el régimen de descentralización por colaboración no constituye parte integrante de la organización administrativa, toda vez que es el sector privado quien ejerce la función pública colaborando así con el Estado. Podemos añadir que como en el caso de la descentralización por servicio, el poder ejecutivo tiene amplias facultades de vigilancia sobre los particulares que desempeñan esta función; sin embargo, creemos, en forma general, que el control de la actividad está en manos de los particulares.

Junto con las formas antes señaladas de organización paraestatal, tenemos otras menos sofisticadas en cuanto a su forma de creación, pero más ágiles en cuanto a los fines que persigue la descentralización. Así tenemos el fenómeno más desarrollado de los últimos diez años en el renglón paraestatal; esto es, las empresas (sociedades) de participación estatal (mayoritaria o minoritaria). El Estado, como cualquier particular, concurre a la constitución de sociedades o utiliza el expediente del derecho privado

⁵ Gabino FRAGA, *op. cit.*, págs. 228 y siguientes.

de adquisición de acciones, para ser dueño de grandes empresas que tienen en sus manos importantes porciones de la vida económica del país.

4.1.2. LA DISPUTA IDEOLÓGICA

En relación con la intervención gubernamental en la esfera económica, nos encontramos ante la existencia de diversas corrientes económico-filosóficas, las cuales van desde el extremo de postular que el Estado no debe intervenir en lo más mínimo en la vida económica, hasta las que se inclinan por una completa ingerencia del Estado en los diversos campos de la misma.

Las posturas extremas a que nos hemos referido, podemos señalar que incurren en serios errores que derivan precisamente de su extremismo, al alejarse de la realidad y considerar o bien que el hombre como ente individual, debe tener una libertad irrestricta en su actuación, con lo cual nos encontramos ante el problema de la falta de conciliación entre los intereses particulares y el interés de la colectividad, o que el Estado debe controlar todos los campos de la actividad económica, lo cual conducirá irremediamente al totalitarismo, con la pérdida de la libertad individual.

A continuación, procederemos a dar un bosquejo de las principales corrientes económicas que adoptan una postura respecto del problema que implica la intervención del Estado en la vida económica.

4.1.2.1. *Los Fisiócratas*

Esta escuela, encabezada por el doctor Françoise Quesnay y sus discípulos, puede ser considerada, sin lugar a dudas, como fundadora de la ciencia económica, siendo los fisiócratas los primeros en tener una concepción total de la ciencia social, al afirmar que los hechos sociales están ligados entre sí por relaciones necesarias y evidentes, y que los individuos y los gobiernos no tienen más que conocerlas para ajustar a ellas su conducta.

Parten en la estructuración de su doctrina del principio del orden natural, en oposición al concepto de un orden social artificial, creado por la voluntad de los hombres.

Para los fisiócratas, el orden natural significa el orden establecido por Dios para el bienestar de los hombres, mismo que puede ser conocido por el hombre en forma intuitiva o racional.

Consideran los fisiócratas que la única actividad realmente productiva es la agricultura, expresándose respecto del comercio como una simple

operación de cambio que no produce riqueza, siendo por tanto, una actividad estéril. Fundamentan esta última aseveración en el hecho de que la actividad comercial produce de hecho ganancias que implican una pérdida en el patrimonio de terceros.

Circunscriben la actividad del Estado (de los gobernantes) a la guarda del orden natural en contra de todo aquél que atente contra éste o contra la propiedad privada, y a la instrucción de los súbditos.

Para ellos, constituye una obligación del Estado el tratar de que la clase productora (agricultores) pueda realizar su labor sin problemas, allegándose de fondos para realizar obras que se anticipen a los ciclos agrícolas.

Los ingresos estatales derivarán del establecimiento de un "impuesto único" aplicable a la clase propietaria (integrada no sólo por los propietarios del suelo, sino también por todos los que ejercen la soberanía por un título cualquiera).

Podemos concluir que, al limitar las funciones del Estado en la forma en que los fisiócratas lo hacen, es obvio que para ellos no tenga justificación alguna una intervención del mismo en la vida económica.

4.1.2.2. *Adam Smith*

Considerado como el verdadero creador de la Economía Política moderna, cree que la verdadera fuente de la riqueza es el trabajo, y que cada individuo debe dedicarse a la actividad que estime más conveniente.

Considera este autor que el Estado no debe intervenir en materia económica.

En efecto, para él, el Estado, por su misma naturaleza, no es adecuado para las funciones económicas, siendo los gobiernos siempre, y sin excepciones, los mayores pródigos de la sociedad, ya que por una parte, utilizan el dinero que otros han ganado, y siempre se es más pródigo del dinero ajeno que del propio; por la otra, el gobierno está alejado en demasía de las empresas particulares como para poderles prestar la minuciosa atención que exigen para poder prosperar. Finalmente, el Estado es mal administrador, porque sus agentes son desidiosos, negligentes y dilapidadores, ya que no están directamente interesados en la administración, sino pagados con los fondos públicos.

Smith estima que la administración por el Estado debe mantenerse "a falta de otra mejor". Su intervención debe limitarse estrictamente a los casos en que la acción individual sea materialmente imposible, es decir, a la administración de justicia, a la defensa del país y a la construcción y sostenimiento de determinadas instituciones, cuya creación y manteni-

miento no pueden quedar encomendadas al interés privado de un solo individuo o de un reducido número de individuos, porque, siendo el beneficio insuficiente para cubrir los gastos que ellas llevan consigo, no se arriesgarían a emprenderlas los particulares.

Este es el único caso en que Adam Smith acepta que el Estado intervenga en la vida económica, a través de lo que actualmente denominaríamos organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

4.1.2.3. *El Liberalismo*

John Stuart Mill, principal exponente de esta corriente económica, representa la transición entre la escuela clásica y el socialismo. Influenciado en gran medida por el pensamiento de Adam Smith, también toma en cuenta las ideas de los precursores del socialismo.

Considera este autor que la libre competencia tiene grandes ventajas, sobre todo porque en virtud de la misma, existe armonía entre los intereses de los productores y los de la sociedad.

Estima asimismo que el Estado no debe inmiscuirse en la actividad económica.

Destaca dentro del pensamiento de Stuart Mill la teoría del Estado estacionario, el cual se dará en el momento en que la industria se estanque, y que permitirá al hombre emanciparse del yugo económico y dejar de pensar en el dinero y en la producción industrial, con lo cual podrá desarrollar la mente, la cultura y el espíritu.

4.1.2.4. *La escuela crítica*

Esta escuela se caracteriza por analizar los resultados que se obtienen bajo el sistema de la libre competencia.

El sistema de la libre concurrencia (*laissez faire*) imperante en las últimas décadas del siglo XVIII y primeras del XIX fue duramente criticado por autores como Juan Carlos Leonardo de Sismondi, quien viendo la situación caótica en que vivían los trabajadores, así como la desigualdad existente entre las pequeñas y las grandes empresas, llega a la conclusión de que es necesaria la intervención del Estado, a fin de trazar las iniciativas individuales, limitándolas y corrigiendo sus abusos.

Considera negativo el dejar el mecanismo de la producción en manos de la iniciativa privada.

Para este autor, el Estado debe intervenir a fin de evitar el desencadenamiento de la producción (sobreproducción).

Sismondi se encuentra convencido de la imposibilidad de congeniar

el interés particular con el interés general, siendo tarea del Estado el tratar de establecer una unión entre trabajo y propiedad.

4.1.2.5. *Socialismo de Estado*

Podemos considerar en términos generales que existen dos grandes ramas del socialismo de estado: el socialismo utópico y el socialismo científico.

Los socialistas utópicos pretenden instaurar el socialismo de una manera pacífica, apelando a los sentimientos del hombre para tratar de transformar la sociedad.

Los socialistas científicos, por el contrario, consideran que el socialismo se impondrá en forma violenta, mediante luchas.

En términos generales, los socialistas utópicos florecen durante la primera mitad del siglo XIX, mientras que los socialistas científicos lo hacen a partir de la segunda mitad.

Es característico de las doctrinas económicas socialistas, en común, el referirse a la propiedad privada; a la desigualdad; y a la imposición de un tipo de organización, consistente en el llamado a una coordinación racional y sistemática de los elementos económicos.

A) *Saint-Simón (1760-1825) y los Saintsimonianos*: Si bien no debe ser considerado este autor como un socialista propiamente dicho, de hecho, la historia del socialismo del siglo XIX comienza, por lo general, con la exposición de sus doctrinas, por conducto de sus discípulos.

Defiende Saint-Simón a la propiedad privada, y sin embargo, busca que la misma se organice para mayor bien de la sociedad, en el doble aspecto de la libertad y de la riqueza.

Otorga este autor una gran importancia a la industria, considerando que existen dos clases sociales, a saber, los trabajadores y los ociosos. Propugna este autor porque estos últimos desaparezcan.

Para él, el gobierno en la sociedad industrial debe garantizar a los trabajadores contra la acción improductiva de los holgazanes, esforzándose en mantener la seguridad y la libertad en la producción.

El gobierno debe encargarse de la administración de las cosas en lugar de la autoridad sobre los hombres, es decir, el gobierno económico debe sustituir al gobierno político.

Por otra parte, los proyectos de Ley deberán referirse exclusivamente al desenvolvimiento de la riqueza material del país.

En consecuencia, podemos observar que Saint-Simón le encomienda al gobierno un papel distinto al que le habían señalado los autores antes señalados.

En cuanto a sus discípulos, encabezados en un principio por Infantín y Bazard, debemos señalar que se caracterizaron por interpretar a su manera a Saint-Simon, atacando a la propiedad privada, la cual consideran, se presta a la explotación del hombre por el hombre, así como al sistema de la libre competencia, que en última instancia repercute en forma desfavorable en los salarios de los trabajadores.

Atribuyen el desorden aparente o real de la producción al desparpamiento de la propiedad vía herencias. Para evitar tal desorden, encuentran la solución en el colectivismo, colocando al Estado como único heredero de la propiedad, quien puesto en posesión de todos los instrumentos de trabajo, los distribuirá en el mayor provecho de los intereses sociales.

B) *Carlos Rodbertus Jagetzow (1805-1875) y Ferdinand La Salle (1825-1864)*. Carlos Rodbertus Jagetzow, de nacionalidad alemana, hace descansar su teoría en la división del trabajo. Para este autor, el único factor del proceso productivo que sirve es el trabajo.

Considera que la propiedad privada debe abolirse gradualmente. Las masas no están preparadas para el desempeño del poder, y con una revolución lo único que se lograría sería el acabar con la cultura, lo cual es a todas luces negativo.

Para él, el Estado debe concurrir en las relaciones económicas, regulando y vigilando los precios, impuestos y el respeto a las jornadas de trabajo. Estima este autor que el precio va a estar relacionado con las horas de trabajo que cueste fabricar el producto.

Combina Rodbertus el derecho del Estado a la tarificación con el mantenimiento de las empresas particulares. Asimismo este autor habla de una sociedad hipotética, en que el Estado debe ser el único propietario de los capitales y único director de toda la producción.

Condena este autor, además de la propiedad particular, a las rentas sin trabajo.

Ferdinand La Salle sigue las teorías de Rodbertus y busca la realización de dos objetivos, a saber:

1. El sufragio universal de los obreros, con lo cual estima, se lograría que los dirigentes de los obreros alcanzaran el poder, por constituir los obreros una mayoría.

2. La creación de una clase obrera para fundar cooperativas refaccionadas por el Estado.

Ataca este autor al Estado gendarme, considerando que éste se dedica a velar por los intereses y propiedades de la burguesía. Ataca asimismo a la libertad económica, porque favorece al fuerte y perjudica al débil. Propugna porque los obreros sean protegidos por el Estado.

Si bien La Salle ataca a la propiedad privada, no acepta el despojo violento de la misma.

En suma, en Rodbertus y La Salle, el socialismo de Estado es absoluto, doctrinariamente, pero modesto en la práctica.

C) *Carlos Marx*. Nacido en 1818 en Tréveris, este autor, estudioso y seguidor del pensamiento filosófico de Hegel, escribe en 1848 su llamado "Manifiesto Comunista", que constituye la expresión del materialismo histórico o dialéctico, compeliendo a los trabajadores a unirse para acabar con el gobierno capitalista.

En 1867 escribe otra de sus obras denominada "El Capital".

Podemos encuadrar las teorías de Marx en siete rubros, a saber: el materialismo histórico; la lucha de clases; el valor; la plusvalía; la acumulación creciente de capitales o concentración capitalista; la proletarianización creciente y la tesis catastrófica.

En relación con la intervención del Estado en la vida económica, considera Marx que para lograr acabar con la situación de injusticia en la cual la burguesía detenta el poder, es necesario hacer uso de la violencia, con lo cual la producción será detentada por los obreros. Las fábricas quedarán en poder del Estado, en un primer paso antes de llegar a la etapa final en que la clase trabajadora detendrá el poder.

D) *El Socialismo de Estado posterior a Marx*.

1. *El Socialismo Francés*:

A partir de las ideas expresadas por Carlos Marx, surgen diversas corrientes, dentro de las cuales podemos señalar al socialismo francés. Diversos autores consideran que el Estado, dueño de los instrumentos de producción, debe conservar la dirección de toda la producción, y en caso de que confíe parte de sus tareas, ya sea a los municipios, a asociaciones obreras o individuos, deberá fijar a cada grupo su tarea y sus medios de acción.

Dentro de los autores socialistas franceses destacan Renard y Landry, quienes si bien mantienen con firmeza la idea de socialización general, consideran que ésta debe ser progresiva, haciéndose al principio en favor del Estado, pero otorgándose a los municipios u otras circunscripciones locales la propiedad de los bienes y la explotación de los servicios correspondientes a las necesidades locales.

El llamado socialismo reformista repudia la táctica de la revolución violenta, inclinándose más bien por una evolución paulatina.

En la Francia de las primeras décadas del presente siglo, tiene una gran acogida la implantación de un socialismo jurídico, basado precisamente en la reforma de las leyes en interés de las clases oprimidas.

2. *Los Anarquistas:*

Los autores que siguen esta corriente se caracterizan por su fanatismo libertario. Para ellos, la libertad no es un medio, sino el fin que hay que perseguir y el ideal a realizar. La autoridad, en todas sus formas, es el mal por excelencia, mal que en su potencia más elevada está representado por el Estado.

Los anarquistas, además de ser enemigos del Estado, también lo son de la propiedad, que favorece la opresión que ejercen los propietarios sobre los que no lo son, y del matrimonio indisoluble, que atenta asimismo contra la libertad.

Sin embargo, estos autores no niegan la sociedad, estando algunos de los autores exponentes de esta corriente, convencidos de la idea del carácter social del hombre y del carácter natural de la sociedad.

Para ellos, la vida económica y la vida social resultan de un instinto omnipotente, que induce a los individuos a la ayuda mutua, es decir, que esta cooperación realizada por asociaciones libres, garantizaría una producción abundante, que la ciencia hará aún más abundante y cómoda.

Para lograr este sistema, consideran estos autores que es necesaria la violencia, sin retroceder ante ninguno de los actos que la moral corriente califica de crímenes.

3. *El Bolchevismo:*

La Rusia de principios del siglo actual fue campo propicio para la expansión de las ideas socialistas radicales.

En efecto, el siglo XX halló a la clase campesina de Rusia viviendo bajo el régimen de comunidad de aldea, llamado "mir". La propiedad colectiva o común era para la inmensa mayoría de los rusos algo normal y cotidiano.

En 1898 se fundó el partido social-demócrata obrero ruso, el cual en 1903 quedó escindido, formándose tres grupos rivales, que a la larga se convirtieron en enemigos, es decir, los bolcheviques (grupo mayoritario), los mencheviques y los socialistas revolucionarios.

Ya para octubre de 1917 (poco después de la Revolución rusa de los meses de febrero y marzo de tal año), la facción bolchevique del partido socialista se había adueñado del Poder, proclamando el Gobierno de los Soviets. Su jefe principal fue Wladimiro Ulianov (Lenin).

El camino seguido por esta facción iba a desembocar en el período comunista.

El comunismo integral implica una supresión absoluta de la propiedad privada, objetivo supremo a alcanzar tanto para Marx como para Lenin,

después de pasar por ciertas etapas (el socialismo en general y el colectivismo en particular), a cuya consecuencia había que sacrificar todo.

Para Lenin, el alcanzar la sociedad comunista (superabundancia de riqueza, caracterizada por la inutilidad de toda violencia en el trabajo y en el racionalismo; libertad de trabajo según las capacidades de cada cual; reparto con arreglo a las necesidades; de separación espontánea de la pobreza y de la mayoría de los delitos, y por tanto, de su represión; no obstante esto, represión de los inevitables descarríos individuales que aún puedan producirse por la reacción igualmente espontánea del grupo; inutilidad y desaparición del Estado), no puede realizarse de golpe, sino que la transición debe lograrse económicamente, con un régimen colectivista, suprimiendo tan sólo para los capitales la propiedad, particular y políticamente, con la dictadura del proletariado.

Considera Lenin que no es posible suprimir de golpe el Estado. De momento es preciso reemplazar el Estado burgués por otro proletario, y "prácticamente, en nombre de éste, por un grupo de comunistas conscientes".

De hecho, el régimen implantado por Lenin y sus discípulos es un mero colectivismo; la socialización de los medios de producción; organización por el Estado de la producción, de la circulación, de la distribución e incluso, en gran parte, del consumo; sistema carente de libertad, incluso para la clase de los trabajadores, y de justicia.

4.1.2.6. *La reacción estatista*

Esta corriente no sólo va en contra de los liberales puros, para los cuales el Estado debía ser rechazado desde el terreno económico al político, sino que también se opone a los socialistas, para quienes el Estado debe ser aniquilado como poder político y reabsorbido en un organismo puramente económico.

En efecto, la corriente estatista o intervencionista, al comprobar en la historia que el Estado de una u otra manera, ha intervenido siempre y en todas partes en el orden económico y social, busca el reconocimiento de que el Estado tiene una misión propia en dicho orden, misma que debe ser determinada y armonizada con la de los individuos de las diversas agrupaciones.

Sostiene que la organización económica actual (principios del siglo XIX) no es ni natural ni espontánea. Por el contrario, está determinada por causas históricas, entre ellas, por la legislación positiva, es decir, es a través de la ingerencia del Estado que se ha formado el orden económico y social, incluso en el sistema liberal moderno. El Estado debe intervenir

para suavizar la concurrencia, protegiendo a los débiles contra los poderosos.

Dupont-White, máximo exponente de esta corriente económica, considera un absurdo el pretender acabar con el Estado. Por el contrario, estima que sin él sería imposible la realización de obras no utilitarias. Además, los individuos necesitan del Estado, ya que aquéllos no pueden conciliar sus propios intereses.

De hecho, todos los progresos se deben, aun en la esfera económica, a intervenciones del Estado.

Considera este autor que la esencia del Estado consiste en personalizar el poder de la razón expresado por la ley; es, en otras palabras, la humanidad realizando una función especial y trascendental, por lo cual, se encuentra por encima de los hombres.

Dupont-White señala que no es posible concebir al hombre fuera de la sociedad, así como no se comprende a la sociedad sin él. Ahora bien, la sociedad tiene un órgano, el Estado, en el cual delega sus derechos.

Refuta este autor el que el desarrollo de las funciones del Estado signifique un retroceso de la libertad. Por el contrario, afirma que la libertad y el Estado pueden crecer paralelamente.

El Estado debe ser activo, puesto que se encuentra dotado de iniciativa.

El autor alemán Schmöller, admite la existencia de la propiedad particular y de las empresas privadas. Sin embargo, considera que es tarea del Estado intervenir para combatir las explotaciones y las supremacías de clase injustificadas, especialmente por medio del desarrollo de la legislación obrera, de la legislación fiscal y de la legislación agraria. Admite además un intervencionismo económico, pero sin la menor pretensión de exclusivismo.

4.1.2.7. *El Dirigismo*

Esta corriente, la cual recibe un gran impulso al término de la Segunda Guerra Mundial, propugna por el establecimiento de una economía dirigida.

Obviamente, esta corriente se opone al liberalismo, al individualismo y al capitalismo privado.

Implica la intervención de una voluntad directora humana, frecuentemente estatista, que pretende reglamentar, siguiendo un programa determinado, el curso de los acontecimientos económicos.

El Estado, en lugar de ser un elemento controlador, se convierte en un "director" de la economía.

El problema quizás estribe en determinar cómo, por quién y en qué sentido deberá ejercerse el dirigismo.

Los dirigistas no se inclinan por la estatización de la producción en su conjunto, sino que más bien propugnan por la sustitución de los que han dirigido la producción únicamente en su propio interés privado, por aquéllos que representen el interés general. Esto implica que el Estado no es el único dirigente capaz.

El autor francés Noyelle distingue dos tipos de economía dirigida; uno a través de la dirección de los jefes de industria, y otro, únicamente basado en la autoridad política.

En cuanto a la amplitud de la esfera de aplicación de la economía dirigida, es preciso señalar que muchos economistas consideran que no debe aplicarse a toda la gama de la producción, y que si bien deben existir sectores dirigidos exclusivamente por el Estado (sectores nacionalizados), también deben haber sectores libres, reservados a la iniciativa privada, pudiendo existir también sectores intermedios (controlados).

Otro autor francés Francoise Perroux, considera la economía dirigida como la tercera solución, excluyente del capitalismo y el socialismo, con la cual se podrá organizar a la producción con arreglo a un plan colectivo.

Sin embargo, es preciso considerar que la inclinación natural del dirigismo se orienta hacia un estatismo totalitario, ya sea de naturaleza capitalista, comunista o colectivista, estando latente el grave peligro de convertirse en tal forma opresivo, que restrinja en grado sumo toda libertad.¹

¹ Para el desarrollo del presente capítulo nos hemos basado en las siguientes obras: FISCHL Johann, *Manual de Historia de la Filosofía*. Edit. Herder, S. A., Barcelona, España, 1968.

GIDE Carlos y RIST Carlos, *Historia de las Doctrinas Económicas*. Instituto Editorial Reus, 4a. ed., Madrid, España.

GONNARD René, *Historia de las Doctrinas Económicas*. Aguilar, S. A., de Ediciones, 8a. edición, Madrid, España, 1967.

HERNÁNDEZ, Ramón, *El Estado Empresario*. Organo del IISE, México, 1962.

KONSTANTINOV, F. V., *El Materialismo Histórico*. Edit. Grijalbo, S. A., México, 1957.

MARCÁIN, Hugo B., *Intervencionismo Estatal en la Economía*. México, 1961.

MARK, Carlos y ENGELS, Federico, *Escritos Económicos Varios*. Edit. Grijalbo, S. A., México, 1962.

ORTIZ FARIAS, Carlos, *La intervención del Estado y las empresas de participación estatal*. México, U.N.A.M., 1958.

SUNKEL Osvaldo, *Capitalismo Transnacional y Desintegración Nacional en la América Latina*. En la Revista "El trimestre económico", Vol. XXXVIII (2), Núm. 150. Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1971.

VARGAS MONTOYA Samuel, *Historia de las Doctrinas Filosóficas*. Edit. Porrúa, S. A., 1a. edición, México, 1965.

WHITTAKER, Edmund, *Historia del Pensamiento Económico*. Fondo de Cultura Económica, México, 1948.

4.1.3. CAMPOS DE INTERVENCION DEL ESTADO EN MEXICO

Es un hecho que el Estado mexicano en los últimos 10 años ha venido participando cada vez con mayor fuerza en algunos sectores de la actividad económica del país, anteriormente en manos de los particulares.

En efecto, la imposibilidad en algunos casos de que el sector privado cubra en su totalidad las necesidades de la población, en otros, el desinterés del mismo en incrementar sus actividades en determinados campos de la producción, y por último, la importancia capital que para el país revisten ciertas ramas de la misma, han llevado al Estado a ampliar o iniciar su actividad en ellos.

A guisa de ejemplo, nos permitimos transcribir datos proporcionados por el Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A.,¹ en relación con la participación relativa de los organismos y empresas pertenecientes a los distintos sectores en que operaron en el año de 1969:

Sector	Ingresos totales de los organismos y empresas 1969 (en millones de pesos)	Producto Interno bruto del sector 1969	Participación relativa (%)
Minería	121	5 113	4.2
Petróleo	5 549	5 774	96.1
Industria manufacturera	25 107	83 084	33.1
Construcción	914	18 996	4.8
Energía Eléctrica	5 549	5 744	96.6
Comercio	5 124	112 122	4.6
Transportes y comunicaciones	4 047	10 296	39.3

Por otra parte, señala el citado organismo que “aparte de los sectores tradicionalmente dominados por el sector público (petróleo y energía eléctrica) se advierte una importancia creciente y ya considerable del sector público en la industria manufacturera, que en 1969 se sitúa en alrededor de una tercera parte del producto total de este sector y que en 1959 había sido estimado en sólo 3.6%”.²

Es así como, mediante la creación o la absorción de empresas ya existentes, o a través de su participación en el capital social y en la admi-

¹ Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A., *México: La política económica del nuevo gobierno*. México, 1971, pág. 109.

² *Ibidem*.

nistración de las mismas ha materializado el Estado mexicano su actividad, en ocasiones incluso, en franca competencia con el sector privado, y en teoría, dado su poder, con mayores posibilidades de negociación e implementación de sus empresas.

Sin embargo, como mencionábamos anteriormente, como el Estado no persigue un fin de lucro, en muchos casos ha tenido que soportar cuantiosas pérdidas económicas y en cierta medida, el abandono de grandes proyectos que dejan a la opinión pública desconcertada respecto de su continuación o, lo que es más triste, su total abandono cuando se han invertido millones de pesos en dichos proyectos.

Dicho sea de paso, la iniciativa privada en muchos casos entorpece y critica la labor desarrollada por el Estado en este tipo de empresas, sin meditar en que realmente no debe haber conflicto entre ambos sectores, sino más bien una amplia colaboración y coordinación entre ellos. Lo anterior podría lograrse a través de convenios bilaterales en los cuales el Estado se comprometiera a realizar fuertes obras de infraestructura, y por otro lado, un grupo de particulares asumiera la obligación de desarrollar diversas clases de industrias en aquellos lugares donde el Estado efectuara las citadas inversiones.

No obstante que las ideas vertidas en el párrafo anterior han sido puestas en práctica en mayor o menor medida, los dos sectores han fallado o no se han comprometido en la medida suficiente para llevar a buen término dichos proyectos.

Así, por ejemplo, el Estado ha realizado fuertes obras de infraestructura en grandes áreas del país y la iniciativa privada ha fallado en cuanto al inicio o desarrollo de las empresas, que constituirían polos de atracción a grandes masas de la población y por ende, focos de desarrollo.

Por otra parte, en muchos otros casos, la iniciativa privada se ha visto desamparada para llevar a cabo diversas inversiones, en virtud de que no cuenta con los grandes recursos del Estado para crear las condiciones necesarias para desarrollar dichos polos de desarrollo.

Mencionábamos con anterioridad que en teoría, dado el poder del Estado, tiene mayores posibilidades de negociación e implementación de sus empresas, respecto de las manejadas en términos generales, por la iniciativa privada.

Sin embargo, es conveniente señalar un problema típico del sector privado, consistente en el cambio muchas veces radical de la política, de acuerdo con el régimen sexenal en el poder, lo cual trae como consecuencia el que se le de un mayor o menor énfasis a un programa iniciado du-

rante el régimen precedente, con sus negativas repercusiones en la actividad económica del país.

Asimismo, la falta de permanencia en los cargos de los distintos funcionarios gubernamentales, es un fenómeno que se presta, en el caso del sector paraestatal a que personal a veces incompetente, frene la actividad de un determinado organismo, o que funcionarios deshonestos utilicen para su propio provecho el patrimonio de la empresa, y en última instancia, a una completa variabilidad en las políticas de manejo de la misma, lo cual a todas luces resulta negativo.

Haciendo a un lado las ventajas y desventajas planteadas por la intervención del Estado y en la esfera económica del país, es un hecho que poco a poco ha ido participando con mayor fuerza en ciertos sectores de la misma, a saber: energía eléctrica, petróleo, minería, siderúrgica, transportación terrestre, marina y aérea, construcción (en sus distintos campos) vías generales de comunicación, hotelería, material rodante de ferrocarril, automóviles y camiones, alimentos, televisión, etc.

El Estado ha dejado a un lado su papel de simple regulador o coadyuvante de dichas áreas de producción convirtiéndose paulatinamente en un competidor a más de violento de la iniciativa privada. Como atinadamente lo señala el Lic. José Agustín Ortiz Pinchetti, “debido a la escasa administración científica del Gobierno mexicano, estos fenómenos de ampliación en sus actividades, han ido adquiriendo un carácter anárquico y se han multiplicado las duplicidades, los despilfarros y la corrupción”.³

La importancia de los organismos y empresas del Estado en la economía nacional es considerable, como se ha podido apreciar, y además, creciente. En efecto, en el año de 1969, existían 84 organismos y empresas sujetos a control por parte de la Secretaría de Patrimonio Nacional.⁴ Ahora bien, “el sector paraestatal llegó a mediados del año pasado (1975) a acumular la bonita suma de 117 organismos descentralizados; 323 empresas de participación estatal mayoritaria, 325 fideicomisos y 41 empresas de participación estatal minoritaria”.⁵

Los fríos números nos reflejan una situación por demás azarosa para la iniciativa privada, en virtud de que el impacto que esta gran masa de organismos representa para la vida económica y social de México no se puede desconocer. En los últimos diez años hemos asistido al nacimiento,

³ José Agustín ORTIZ PINCHETTI, *Panorama del cambio en la legislación mercantil mexicana*; en la Revista Jurídica, No. 8, Universidad Iberoamericana, México, julio 1976, pág. 350.

⁴ Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A., *Op. cit.*, pág. 108.

⁵ José Agustín ORTIZ PINCHETTI, *Op. cit.*, pág. 351.

desarrollo y muerte de multitud de proyectos, administraciones y, por qué no manifestarlo, éxitos, del sector público dirigiendo en forma desorganizada su incidencia en la vida económica del país.

Es necesario señalar que dicho crecimiento ha traído como consecuencia el que el sector privado haya tenido una contracción por demás peligrosa para la vida económica del país.

4.1.4. ANALISIS CRITICO Y CONCLUSIONES

Consideramos que un estudio en el cual se omite expresar conclusiones es un estudio incompleto, toda vez que se queda en un mero planteamiento del problema por parte del autor, sin buscar soluciones.

Es nuestra intención finalizar el presente trabajo, realizando un análisis crítico respecto de la intervención estatal en la vida económica en general, el cual de hecho muestra las conclusiones a que hemos podido llegar.

En el capítulo segundo del presente trabajo se ha dado un bosquejo de las distintas corrientes que en torno a la intervención estatal en la vida económica, han surgido.

Consideramos que las posturas extremas siempre han resultado funestas, dado su radicalismo.

En relación con la intervención estatal en la vida económica, pensamos que la misma no sólo es conveniente, sino necesaria, respecto de los sectores de la economía en los cuales sea necesario fomentar la actividad y que no pueden quedar en manos de la iniciativa privada, en virtud del interés que para la nación revistan o la falta de atractivo que para el sector privado tengan.

Por otra parte, el Estado, creemos, debe reforzar la actividad económica de la iniciativa privada, coadyuvando con ella, a fin de cubrir en su totalidad las necesidades del país, realizando asimismo, las obras de infraestructura necesarias.

Asimismo, estimamos que el Estado debe evitar competir con la iniciativa privada en los terrenos en los cuales las actividades de esta última han sido provechosas para el país, ya que esta competencia, dada la fuerza económica del Estado, puede perjudicar al sector privado.

Sin embargo, consideramos que el Estado debe vigilar a la iniciativa privada, a fin de evitar abusos en sus actividades o lesiones al interés público.

Por otra parte, tomando en consideración la realidad existente en nuestro país, es decir, que el Estado ha venido incrementando su actividad como empresario, estimamos que, desgraciadamente al haber carecido de una

auténtica organización en su actuación, incluso con cambios radicales en las políticas a seguir, y el continuo cambio de funcionarios de un lugar a otro, ha redundado en auténticas trabas y frenos al adecuado desempeño de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Asimismo, es de tomar en cuenta que una gran mayoría de los citados organismos opera con pérdidas, dado lo cual es preciso que el propio gobierno les otorgue subsidios, que en el último de los casos, provienen de los impuestos pagados por la iniciativa privada, y en general, por todos los causantes.

En consecuencia, es necesaria una verdadera y concienzuda definición de las políticas a seguir, evitando asimismo el despilfarro y la demagogia, a fin de lograr los mayores beneficios en las actividades del sector paraestatal, así como el colocar en los puestos más adecuados a los funcionarios más competentes y honrados, rodeándolos, obviamente, de personal capacitado y honesto.

¿Es lo anterior una quimera?; puede ser, más es nuestro deseo el que no lo sea.

BIBLIOGRAFIA

- Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A., *México: La política económica del nuevo gobierno*. México, 1971.
- BORJA SORIANO, Manuel, *Teoría General de las Obligaciones*. (2 Tomos) 6a. edición, edit. Porrúa, S. A., México, 1968.
- CHELLET OSANTE, Roberto, *Organización administrativa y política de la República Mexicana*. Ediciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1955.
- Escuela Nacional de Economía, *Nuevos aspectos de la política económica y de la Administración Pública en México*. Conferencia de 1960, México.
- FISCHL, Johann. *Manual de Historia de la Filosofía*. Edit. Herder, S. A., Barcelona, España 1968.
- FRACA, Gabino, *Derecho Administrativo*. 14a. ed., Edit. Porrúa, S. A.; México; 1971.
- GARRIDO FALLA, Fernando, *Tratado de Derecho Administrativo*. Madrid, España, 1958.
- GIDE, Carlos y RIST, Carlos, *Historia de las Doctrinas Económicas*. Instituto Editorial Reus, 4a. ed.; Madrid; España.
- GONNARD, René, *Historia de las Doctrinas Económicas*. Aguilar, S. A., Ediciones; 8a. edición, Madrid, España, 1967.
- HERNÁNDEZ, Ramón, *El Estado Empresario*. Organo del IISE, México; 1962.
- KONSTANTINOV, F. V., *El Materialismo Histórico*. Edit. Grijalbo, S. A., México; 1957.
- MARCÁIN, Hugo B., *Intervencionismo Estatal en la Economía*. México, 1961.
- MARX, Carlos y ENGELS, Federico, *Escritos Económicos Varios*. Edit. Grijalbo, S. A.; México 1962.
- ORTIZ FARÍAS, Carlos. *La Intervención del Estado y las Empresas de Participación Estatal*. U.N.A.M., México, 1958.

- ORTIZ PINCHETTI, José Agustín, *Panorama del cambio en la legislación mercantil mexicana*; en la Revista Jurídica, No. 8, Universidad Iberoamericana, México, julio 1976.
- SERRA ROJAS, Andrés, *Derecho Administrativo*. Librería de Manuel Porrúa, 4a. edición, 2 tomos, México, 1968.
- SUNKEL Osvaldo, *Capitalismo transnacional y desintegración nacional en la América Latina*. En la Revista "El Trimestre Económico", Vol. XXXVIII (2), núm. 150, Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1971.
- URBINA Salvador, *La doble personalidad del Estado*. Revista General de Derecho y Jurisprudencia, México, 1930.
- VARGAS MONTOYA, Samuel, *Historia de las Doctrinas Filosóficas*. Edit. Porrúa, S. A., 1a. edición, México, 1965.
- WHITTAKER, Edmund, *Historia del Pensamiento Económico*. Edit. Fondo de Cultura Económica, México, 1948.