

Intervencionismo Estatal en la Economía*

Por el Lic. HUGO B. MARGÁIN

DENTRO de la evolución histórica del Estado democrático moderno, la intervención estatal en el campo económico es un hecho incontrovertible y los tratadistas se dedican a examinar las metas que se propone alcanzar, el modo de realizarlas y los organismos que deben crearse para cumplir con las finalidades de los programas del desarrollo.

Las naciones que por causas históricas y culturales llegaron retrasadas al proceso de industrialización, que arranca de fines del siglo XVIII, tienden, a través del intervencionismo de Estado, a alcanzar metas bien definidas. Se trata esencialmente de acelerar el proceso de desarrollo y realizar, a través del beneficio económico originado por el progreso, las imposterables exigencias de la justicia social.

Actualmente se admite que sin la intervención estatal en la esfera económica, no se habrían desarrollado las grandes potencias industriales de la época, y tampoco hubieran mantenido el alto nivel de desarrollo, tan difícil y trabajoso de lograr como el mismo progreso alcanzado.

En los países insuficientemente desarrollados, el intervencionismo de Estado pretende formar la base de la industrialización con inversiones en la infraestructura, alentando de esta manera el esfuerzo de la iniciativa privada en todo el proceso de integración posterior que, sin las inversiones estatales no podría realizarse. Además, las inversiones del sector público se orientan a amortiguar la inflación o deflación, utilizando el gasto público como factor de equilibrio económico y por cuanto a la programación del esfuerzo, se procurará destruir las trabas que se forman en la integración industrial.

En las naciones en desarrollo, la escasez de los recursos disponibles, aplicables a la economía, obligan a que se empleen en la mejor forma posible, después de la elaboración cuidadosa de un programa en el cual se adopten las técnicas más adecuadas al país y siempre que la inversión, además de necesaria sea conve-

niente y compatible con los recursos del Estado y la estabilidad monetaria, evitando en todo caso inversiones inflacionarias que causan daño a los grupos de más bajos recursos. Se trata de progresar lo más rápidamente posible, en vista del aumento demográfico y el estado de miseria de las mayorías y redistribuir, por el camino de la inversión pública, el ingreso nacional.

El Estado interviene, entre otras causas, cuando el rendimiento bajo de la actividad, indispensable al progreso, no ofrece un campo atractivo a la inversión de los particulares, o bien, cuando la empresa requiere un capital elevado, difícil de conseguir de aportaciones privadas y asimismo, cuando hay un especial interés general en actividades no desarrolladas o cuyo progreso no ha producido los beneficios económicos y sociales que se esperaban.

La ventaja de los organismos y empresas del Estado se hace patente cuando se comprueba, que a través de ellos, se puede ejercer una misma orientación en sus planes de desarrollo, en su producción, en la política crediticia y de ventas. Esa congruencia en los planes de los diversos establecimientos públicos es difícil de lograr en las inversiones del sector privado.

Es conveniente una descentralización administrativa en el intervencionismo económico para dotar al organismo paraestatal de una mayor flexibilidad y eficacia, a condición de que se mantenga una política general de coordinación del esfuerzo de todos los organismos y empresas estatales, en manos del propio Gobierno, subordinándolos al programa formulado. En esas condiciones se observará cómo se eleva el nivel de vida de los grupos que tienen contacto con la región transformada o con la actividad que se desarrolla y así paulatinamente, pero en forma constante, se les proporcionan a las grandes mayorías los elementos mínimos de existencia para hacer posible la libertad individual y la forma democrática de Gobierno. No se considera una solución pertinente la ayuda y auxilios proporcionados por el Estado en sus obras asistenciales, aun cuando por ahora resultan indispensables; es preferible incorporar a las mayorías de bajos recursos al progreso económico. El remedio logrado en este caso es de carácter estable y más conforme con la dignidad humana. Con las obras asistenciales se proporciona un alivio momentáneo a la situación de mi-

* Resumen del tema "Una Adecuada Administración Pública", presentado por el autor ante el III Congreso Interamericano de Gerentes, verificado en la ciudad de México del 6 al 11 de marzo de 1961.

sería de las más bajas capas sociales, sin lograr un cambio esencial en su condición.

La programación económica conducirá a los Estados democráticos de una primera etapa, en que sólo se tomó en cuenta el gasto del sector público, a la programación integral que considerará los volúmenes totales de inversión tanto del sector público como del sector privado. Esto no significa atentar contra el principio de la libre empresa; sólo quiere decir que la empresa libre podrá formar parte activa en un sector económico dado, conforme un programa general que garantice el éxito de su inversión, debido a la selección del campo en que se va a operar y a la conveniente concatenación con las demás actividades del plan integral.

La duplicidad de los esfuerzos acometidos por los órganos del Estado es uno de los más frecuentes defectos que deben evitarse por constituir un gasto no justificado, un aumento en los costos, sin beneficio alguno, y desperdicio de recursos de suyo escasos.

La planeación a largo plazo abarca necesariamente varios períodos gubernamentales. Si una vez iniciado un esfuerzo, por circunstancias de carácter político o de mera revisión de criterios, se detienen los proyectos ya comenzados y se substituyen por otros, el perjuicio es incalculable. Se pierde la inversión realizada, puesto que se destruye lo abandonado y nada garantiza que el esfuerzo inicial en otro lado, eventualmente quede sujeto al peligro de no terminarse. El respeto a los planes elaborados constituye una condición ineludible del éxito final,

Las empresas estatales deben ser autosuficientes en su desarrollo, recurriendo a la reinversión de las utilidades en su expansión. Es inadmisibles, salvo contados casos de obras de carácter social, que operen con pérdidas. La empresa estatal, organismo autónomo, debe estar integrado por un cuerpo de especialistas que garanticen su eficacia y las normas técnicas de administración de su personal, que no pueden ser distintas de las que deben aplicarse en las empresas privadas.

De no procederse en la forma señalada, el intervencionismo estatal podría aumentar inmoderadamente la Deuda Pública y no cumpliría con su elevada función.

Se abre paso en el mundo democrático una nueva garantía de carácter social, un derecho inherente a la persona humana: el derecho al trabajo remunerado. La desocupación representa uno de los más graves fracasos de la organización social moderna, por cuanto a lo que significa de injusticia en contra del individuo y por lo que representa de despilfarro del esfuerzo humano no utilizado en la producción.

LOS ESTABLECIMIENTOS PÚBLICOS EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO

Para realizar sus atribuciones, el Estado necesita confiar ciertas actividades a organismos con personalidad y patrimonio propios. La descentralización administrativa difiere de la centralización en que en ésta el Estado administra directamente un servicio público, caracterizándose la descentralización por la especialización técnica de las personas y por la autonomía patrimonial.

La doctrina reconoce tres tipos de descentralización: a) por región; b) por colaboración y c) por ser-

vicio, que es la más importante. Los organismos descentralizados constituyen una especie de segregación del poder público, aunque éste conserve la facultad de vigilarlos.

La Ley que da control al Gobierno sobre los establecimientos públicos, los define como personas morales creadas por el Estado mediante leyes expedidas por el Congreso o por el Ejecutivo Federal, siempre que sus recursos sean suministrados en parte o en su totalidad por el Estado.

Fraga considera que los elementos que fijan la vinculación de los establecimientos públicos al Estado son: a) la naturaleza de sus atribuciones; b) la creación de la organización descentralizada; c) su extinción y d) los poderes de la administración central sobre el personal y sobre los actos del establecimiento público.

LA DESCENTRALIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN MÉXICO, SU PROGRAMACIÓN Y CONTROL

Las inversiones del sector público en obras de interés general se inician en México en 1925, contribuyendo a la realización de los postulados de nuestro movimiento social. En ese año se crea la Comisión Nacional de Irrigación y la de Caminos, con la mira de proporcionar agua a la agricultura y comunicaciones esenciales a un comercio en expansión. Caminos, ferrocarriles, obras de riego en grande y pequeña escala, acondicionamiento de puertos, han sido las inversiones en la primera fase de la intervención del Gobierno en la economía.

Cuando el Estado creó los primeros organismos descentralizados, en una segunda etapa, para intervenir directamente en la economía, se percató de la necesidad de coordinarlos y vigilar su acción. Así nació la Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, en diciembre de 1947, facultando a la Secretaría de Hacienda para intervenir en sus operaciones, principalmente en su manejo presupuestal. En 1948 la misma Secretaría creó la Comisión Nacional de Inversiones, para coordinar la acción de las empresas estatales y obtener el mayor beneficio de los recursos disponibles.

Debido a la resistencia presentada por los establecimientos públicos a la intervención de la Secretaría de Hacienda, dicha Comisión fue suprimida en 1949. Sin embargo, en 1953, como consecuencia del crecimiento y multiplicidad de estos organismos, por Acuerdo Presidencial se obligó a las Secretarías de Estado y empresas descentralizadas, a presentar a la Secretaría de Hacienda sus programas de erogaciones. Para planificar y controlar la inversión pública, en junio de ese año fue revivida por la Secretaría de Hacienda, la Comisión de Inversiones, que pasó a depender de la Presidencia de la República en 1954. Esta Comisión se encargó de estudiar la jerarquía que debía darse al gasto público, las prioridades en las obras y la determinación del volumen de recursos por aplicar.

La política para el programa de inversiones, por lo limitado de los recursos, exige una distribución muy cuidadosa de ellos, en donde se conjugue, tanto el beneficio inmediato que del esfuerzo debe derivarse para la economía general, como el beneficio social que la misma produzca.

No es fácil llegar a establecer criterios fijos que puedan inspirar una técnica especial en la elaboración

de un programa de desarrollo y de inversión en cada país. El mejor de los programas es aquel que se ajusta a las peculiaridades del desarrollo económico, social y cultural, ya que varían en cada parte. Si en cualquier país los criterios de valoración de inversiones públicas para determinar las prioridades conforme a una jerarquía, son complicados, en un país como el nuestro, tales criterios y decisiones revisten una importancia especial, puesto que basta considerar que deben señalarse sólo algunas obras, dentro de un panorama en que toda inversión es necesaria, en todos los aspectos y en todas partes del país.

RESULTADOS OBTENIDOS POR EL INTERVENCIÓNISMO DEL ESTADO EN LA ECONOMÍA

Para tener una idea de la importancia del sector público baste decir que en 1959 las inversiones directas del Gobierno representaron el 38% y las efectuadas a través de organismos y empresas del Estado el 53.4% de la inversión total del Sector Público. En ese año el 83% de las erogaciones del Gobierno se dedicó a electrificación, transportes, petróleo y minería.

En cuanto al patrimonio de uso debe señalarse que el Estado es dueño de unas 30,000 escuelas y de unos 8,000 hospitales y centros de asistencia, destinados directamente a elevar las condiciones generales de vida.

En seguida se presentan algunos ejemplos de inversión de carácter eminentemente social:

Gastos de Educación Pública.—Durante la última época, el crecimiento de los planteles educativos ha sido importante. En 1910 había 12,418 escuelas primarias de todos tipos y en 1957 ya sumaban 29,190.

En cuanto al presupuesto de educación, cabe señalar que en 1930 alcanzó el 11.49% del presupuesto nacional y en 1961 llegó al 19.13%, o sea, que para el presente año se espera una erogación de 5.5 millones de pesos diarios. En 1960 se inició la distribución gratuita de millones de libros de texto y cuadernos de trabajo a todas las escuelas primarias de la República. Respecto a la educación superior, el Gobierno ha asignado fuertes subsidios tanto a la Universidad Nacional Autónoma de México como al Instituto Politécnico Nacional.

CEIMSA.—México aún es un país preponderantemente agrícola, ya que el 52.0% de su población económicamente activa se concentra en el campo y participa sólo en un 13.0% aproximadamente del ingreso nacional; en estas condiciones el Estado se ha visto obligado a intervenir mediante un organismo regulador con objeto de mantener el ingreso del campesino lo más alto posible. CEIMSA es el organismo encargado de regular el mercado de subsistencias mediante su intervención marginal, con objeto de impedir acaparamiento en los productos que provoquen alza ficticia en los precios. No es función de CEIMSA adquirir la totalidad de la producción, sino sólo regular el mercado: por ejemplo, en el sexenio 53-58 maneó el 20% del abasto nacional. Además de esta función, dicho organismo regulador proporciona, a precios reducidos, artículos como: pan, leche, huevo y vestido, a las grandes masas de la población. Durante el lapso estudiado el Gobierno Federal concedió 741 millones de pesos de subsidios, con objeto de mantener un precio de garantía al agricultor y proporcionar maíz a los molinos de nixtamal a precios bajos.

Régimen de Seguridad Social.—Desde 1943 se estableció el Seguro Social como un servicio público nacional de carácter obligatorio, con objeto de proteger al asegurado contra accidentes de trabajo, enfermedades profesionales y no profesionales, maternidad, invalidez, vejez, muerte y cesantía involuntaria en edad avanzada. Además de las percepciones de las cuotas obrero-patronales, el Instituto recibe una contribución del Estado para el cumplimiento de sus fines. De acuerdo con las estadísticas, en agosto de 1960 había 3.5 millones de asegurados. En la actualidad se ha establecido el Seguro Social en los centros fabriles del Distrito Federal, Guadalajara, Monterrey, Puebla, Tlaxcala, Veracruz, San Luis Potosí, Guerrero, Chihuahua y en las regiones agrícolas de Sonora, Sinaloa y Baja California. Renglón muy importante dentro de los fines que persigue el Instituto, lo constituyen los centros de Seguridad Social para el Bienestar Familiar que tienen su antecedente en las llamadas Casas de la Asegurada.

El Estado mexicano proporciona en forma directa semejante protección a sus empleados federales, a través de un Instituto especializado (I.S.S.T.E.), que tiene como antecedente la Dirección de Pensiones creada en 1925.

En resumen, el gasto público se erogó en las siguientes proporciones: las obras básicas (irrigación, electricidad, petróleo, siderurgia, carreteras, ferrocarriles y obras marítimas) en 1953 absorbieron el 87% de la cifra global de inversión y en 1959 el 85%. En las obras de beneficio social se invirtió, en 1953, sólo el 8% y en 1959 alcanzó ya el 12% en hospitales, centros asistenciales, habitación, servicios públicos urbanos y educación.

La inversión del sector privado no ha sido desplazada, sino todo lo contrario: en 1953 representaba el 40% del total de la inversión y en 1959 llegó al 65%.

Aun cuando de 1953 a 1959 se duplicó la inversión del sector público, que subió de 3,076 millones a 6,789 millones "en términos relativos es menor al crecimiento de las necesidades, ya que éstas cuando menos se han triplicado" (Romero Kolbeck).

Las inversiones del sector público deben aumentarse, sobre todo las relativas a servicios sociales. Es pertinente reforzar la labor estatal de programación a corto y a largo plazo; así como exigir la continuidad de las obras hasta su conclusión. Conviene descentralizar los organismos encargados de la realización de los planes de desarrollo, siempre que se subordinen a los mismos y dichos organismos sean integrados por personal idóneo, técnicamente preparado y que su operación no arroje pérdidas.

Es recomendable vigorizar la acción de los órganos del Gobierno encargados de vigilar el manejo y el patrimonio de las empresas estatales y acentuar la misión del intervencionismo, que sólo se justifica si realmente acelera el progreso y si los frutos del desarrollo se reparten equitativamente, empleando la inversión pública cada vez más como un instrumento de redistribución del ingreso nacional. Así se cumpliría con los imperativos sociales de nuestra época: alcanzar el progreso económico que nos permita disfrutar de las riquezas nacionales, elevar el nivel de vida de las mayorías a través del trabajo remunerado y lograr una justa distribución de la riqueza producida mediante el esfuerzo de todos.