

INTRODUCCIÓN

Como fenómeno social el Estado es dinámico y por tanto sujeto a un proceso de cambio incesante. Individualismo y colectivismo provocan un constante flujo y reflujo que hacen chocar la libertad individual con el poder político. El individualismo llega a su clímax cuando deja al Estado el papel de gendarme cuyo rol, al decir de Vicente María de Gournay, sería el “dejar hacer, dejar pasar, el mundo va por sí solo”, para constituir, según Adam Smith, un sistema obvio y simple de libertad natural. En el extremo opuesto el Estado comunista, con la dictadura del proletariado y una economía totalmente planificada. En una posición ecléctica, de equilibrio entre libertad y poder, individuo y sociedad, parte y todo, el humanismo social que pretende erigir un Estado intervencionista coexistente con un individuo capaz de realizar el programa personal de su propia vida, en un sistema de complementación recíproca entre el todo y la parte, entre el Estado y el ser humano, con tratamiento igual para los iguales y desigual para los desiguales.

La evolución permanente del Estado ha provocado la modificación de la administración pública para hacer congruentes sus funciones con los fines cambiantes del Estado. La creciente actividad estatal en el quehacer socio-económico ha reclamado una administración pública cada día más compleja, a partir de cuando el Estado intervencionista o empresario sustituye al Estado liberal.

Frente a la centralización surgió, como otra tendencia organizativa, la descentralización; y como posición ecléctica entre ambas, apareció la conocida como desconcentración o descentralización burocrática.

La necesidad de adecuar el proceso administrativo a los cambiantes objetivos de cada Estado, ha suscitado la necesidad de una reforma administrativa permanente, mecanismo establecido definitivamente en México, a través de la Comisión de Administración Pública creada el 9 de abril de 1965, dentro de la Secretaría de la Presidencia, que en 1971 fue sustituida por la Dirección de Estudios Administrativos y finalmente por la Coordinación de Estudios Administrativos creada por la Ley Orgánica de la Administración Pú-

blica Federal de diciembre de 1976.¹

Es notable el avance registrado en México en la organización administrativa estatal a partir de 1965, y especialmente a partir de la promulgación de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; sin embargo, aún quedan lagunas legales que impiden realizar con acierto los trabajos de reforma administrativa necesarios para una ágil y eficiente actividad del Estado mexicano, entre ellas figura la relativa a la centralización, descentralización y desconcentración de funciones administrativas; no hay una previsión legal de cuáles actividades se pueden descentralizar, qué otras son susceptibles de desconcentrarse y cuáles deben permanecer invariablemente centralizadas. Por esta imprecisión, en su papel de empresario, el Estado mexicano actúa en ocasiones centralizadamente,² en otras mediante un órgano desconcentrado,³ a veces se sale de la descentralización por servicio y utiliza un organismo descentralizado,⁴ en muchas más recurre al fideicomiso⁵ y, con frecuencia, emplea la estructura del derecho privado de las sociedades mercantiles para desarrollar esa actividad socioeconómica,⁶ sin definir en un texto legal cuándo y en qué condiciones y circunstancias pueda desarrollarse en una u otras formas, por ello se antoja arbitraria y caprichosa la estructura empleada para canalizar la actividad empresarial del Estado mexicano. Esta indefinición legal se debe en gran medida a la escasa investigación científica sobre la materia, realizada en nuestro país.

Este trabajo se dedica a estudiar la administración pública en cuanto se refiere a los posibles regímenes jurídicos de la actividad empresarial estatal, para abrir en México nuevas perspectivas a la administración institucional,⁷ de suerte que ésta, no se circunscriba exclusivamente a los organismos descentralizados, sino también

¹ Hubo algunos ensayos anteriores, como el de la Comisión Intersecretarial de 1943, la cual tenía por objeto "formular y llevar a cabo un plan coordinado de mejoramiento de la organización de la Administración Pública", según lo establecía el acuerdo presidencial del 7 de septiembre de 1943.

² Como es el caso del correo y del telégrafo.

³ Como es el caso de servicios de transbordadores.

⁴ Como es el caso de aeropuertos y servicios auxiliares.

⁵ Como es el caso del Fideicomiso de Bahía de Banderas, Nay.

⁶ Como es el caso de Teléfonos de México, S. A.

⁷ La doctrina española, dentro del universo de la administración pública,

incluya figuras jurídicas de nuevo cuño dentro del derecho público, para dar mayor flexibilidad y congruencia a la administración pública; este ensayo se ocupará medularmente de estudiar la actividad empresarial estatal en México, para estar en condiciones de sugerir cuáles de estas actividades deben desarrollarse por dependencias de la administración pública centralizada, cuáles por la descentralizada; incluidas las entidades que propongo como nuevas figuras jurídicas de la administración institucional, y cuáles por las entidades cuyas matrices jurídicas existen ya en la administración pública paraestatal; en resumen, trato de estudiar, desde una perspectiva jurídica, al Estado empresario.

Tras de exponer en el primer capítulo la cuestión metodológica, habremos de tratar en los subsiguientes el marco estatal, el burocrático y el institucional, que resultan indispensables por encontrarse la actividad empresarial pública inserta en ellos; en seguida estudiaremos dentro del marco administrativo las tendencias organizativas de la administración pública consistentes en la centralización, descentralización y desconcentración; después profundizaremos, en la descentralización por servicio, el análisis de los organismos descentralizados; posteriormente analizaremos las otras alternativas del Estado para realizar su actividad socioeconómica, empresas de participación estatal y fideicomisos, con lo cual quedaremos en posibilidad de ver con detenimiento las peculiaridades de la administración institucional, para, finalmente, proponer nuevos modelos de administración pública institucional y moldes de derecho público para la actividad empresarial estatal. Con el presente ensayo pretendo realizar una aportación, aunque sea modesta, al estudio e investigación del Estado, de la administración pública y de la institucional.

enmarca con el término de administración institucional, entre otras instituciones, a los "organismos autónomos" equivalentes a nuestros organismos descentralizados, denominados, en otros países, entes autárquicos o establecimientos públicos, denominados, en otros países, ente autárquicos o establecimientos públicos.