

## CAPITULO VIII

**SUMARIO:** 1. Limitación de los servicios administrativos.—2. Doctrina individualista (*el Estado-gendarme*).—3. Doctrina intervencionalista (*el Estado-providencia*).—4. Doctrina ecléctica.—5. Doctrina de la economía dirigida.

### 1.—Limitación de los servicios administrativos

Las intervenciones del Estado respecto a la prestación de los servicios administrativos, no pueden ser objeto de un sistema típico uniforme para todos los países. La intervención puede variar; puede extenderse o no a tal o cual materia; y alcanzar su acción, con intensidad desigual, las actividades privadas. Mucho se ha discutido el problema de saber cuáles deben ser las atribuciones del Estado en las colectividades modernas. Las controversias, en el campo de tan interesante materia, han generado doctrinas que encierran los principios según los cuales deberán determinarse y reglarse las intervenciones referidas, discrepando los teorizantes respecto a la extensión que quieren darle a éstas.

Los autores de Derecho Administrativo exponen al respecto varias teorías. Las principales son: la del *Estado-gendarme*, la del *Estado-providencia*, la *ecléctica* y la de la *economía dirigida*.

### 2.—Doctrina individualista (el Estado-gendarme)

No debemos pedir al Gobierno, dicen los individualistas, sino aquello que no podemos obtener sin su actividad: la justicia, la policía, la defensa del territorio, la salubridad y la construcción y

mantenimiento de las vías de comunicación. Estas son las atribuciones no sólo esenciales sino exclusivas, por ellos reconocidas al Estado.

Como argumentos en contra del intervencionismo del Estado, principalmente en servicios de orden industrial y comercial, se han hecho valer los siguientes:

1°—La confusión que resulta del poder político con el poder económico; 2°—La burocracia; y 3°—La incapacidad industrial del Estado.

Respecto al primer inconveniente, es el resultado de la acción recíproca existente entre ambos poderes: la riqueza se convierte en poder, y, a su vez, a la inversa, el poder se convierte en riqueza, “Porque la riqueza absorbe el poder, el feudalismo es un régimen que anula la libertad; porque el poder político absorbe la riqueza, tampoco puede haber libertad en un régimen comunista. De ahí la necesidad de separar convenientemente los dos poderes”. Mas, esto no siempre puede alcanzarse cuando se trata de esos servicios que envuelven actividades industriales, porque su efecto no sería otro sino el de sustraer riqueza a la posibilidad de explotaciones privadas, acaso desviándolas de sus fines más esenciales.

*Burocracia:* Es de temer que con la multiplicación de los servicios del Estado, y aun fatalmente necesario, se desarrolle desmedidamente y se multiplique el número de los funcionarios públicos. La desproporción en el número de éstos repercutirá sobre la riqueza privada, restando a ésta las iniciativas y las actividades que pudieran dimanar de la serie de personas ingresadas al servicio del Estado.

*Incapacidad industrial del Estado:* “Ni el origen, ni su desarrollo histórico, ni su expresión actual, —como dice el Profesor Velasco Calvo— hacen del Estado un órgano adecuado para la prestación de servicios administrativos de naturaleza industrial o comercial. La vida mercantil gira en torno a la atracción de la ganancia, producida por la conjunción del margen para lograrla, por la diferencia entre el costo y el precio de venta, y la multiplicación de actos mercantiles mediante la facilidad procurada en los mercados; hay libertad y móvil interno en la industria libre. En la del Estado, en la empresa pública, hay coacción, que es servidumbre; o seducción, halagos, condecoraciones, categorías, que es vileza; o remuneración,

sueldos, o sea cantidades fijas que no estimulan a procurar un constante desarrollo.

Desde el punto de vista de la gestión, es lo cierto que entre la empresa económica del Estado, y el aspirante a ocupar en ella un puesto, se interpone el Estado, es decir, la regularización del servicio y del sueldo, la idea de estabilidad, la sugestión de los derechos pasivos, y, por lo tanto, se eliminan el azar, el riesgo y la ambición que son los motores mercantiles. Por eso, se propone como fórmula que “salvo el caso en que el servicio le corresponda esencialmente y solamente él pueda realizarlo, debe confiarse, bajo su vigilancia, a órganos privados más adecuados para desarrollarlo”.

Agréguese a todo esto que la acción del Estado es siempre lenta, rutinaria y complicada, por el excesivo papelaje que requiere. Es lenta y rutinaria porque toda modificación no se hace sino previa consulta de varios funcionarios jerarquizados, de corporaciones, de consejos administrativos y por último de asambleas deliberantes. El excesivo papelaje proviene de la preocupación de las personas que ejercen funciones públicas, de dejar sólidamente documentada su actuación, para evitarse responsabilidades futuras.

Para concluir diremos que la tesis *individualista* apareció en el siglo XVIII, como una manifiesta reacción contra las doctrinas mercantilistas fuertemente impregnadas de *estatismo*. Fué sostenida en Francia por los fisiócratas e implicada en la concepción del *homo oeconomicus* debida a Adam Smith. La adoptaron también los economistas de la *escuela liberal* francesa, representada por J. B. Say, Bastiat, Courcelle-Seneuil, Leroy-Beaulieu, Yves-Guyot, etc.; al lado de éstos podemos citar a los sociólogos Guillermo de Humboldt y Herbert Spencer.

### 3.—Doctrina del Estado-providencia

Esta teoría que es opuesta a la anterior, la sostienen los socialistas, quienes, como expone Berthié[emy], no paran mientes en sacrificar la libertad individual a la omnipotencia del Estado encargado de asegurar la felicidad universal. El individuo aislado, dicen los socialistas, no logra absolutamente nada; la libertad de los individuos engendra la lucha por la existencia, la concurrencia, el triunfo

del fuerte sobre el débil. El Estado no cumpliría su fin si se ciñese solamente a hacer reinar el orden y la justicia. Le corresponde también aminorar las desigualdades chocantes que la naturaleza o las circunstancias originan entre los hombres. La desigualdad es un mal que puede desaparecer si el Estado interviene en la repartición de las riquezas, así como lo hace en la producción, para asegurar el desenvolvimiento y el progreso nacionales.

La prosperidad del Estado está constituida por la prosperidad de los individuos: el Estado próspero es el único que puede hacer felices a los ciudadanos. Para realizar la felicidad general, se debe trabajar por el desenvolvimiento del cuerpo social; por la grandeza del Estado todo sacrificio está plenamente justificado. El individuo no tiene derechos contra el Estado; la voluntad particular jamás puede oponerse a la general; en toda clase de materias la reglamentación halla útil colocación; el papel del Estado no tiene límites, como que es todopoderoso.

Esta concepción, agrega Berthélemy, es la generalmente acogida por todas las otras doctrinas estatistas, desde las moderadas, muy vecinas del liberalismo, hasta las socialistas extremistas. De tal conjunto de doctrinas, hay tres, de bastante importancia por razón de la influencia que han ejercido y las realizaciones prácticas determinadas por ellas, a saber:

a). En primer lugar el *Socialismo de Estado*, doctrina esencialmente alemana, cuyos principios fueron precisados en el Congreso de Eisenach, en el año de 1873 y cuyo jefe principal fué el profesor Schmoller de Berlín. Esta doctrina ha ejercido una influencia considerable sobre la política social y económica de Alemania, antes de la Guerra de 1914-1918.

b). *El Socialismo Colectivista (Colectivismo)*, que cuenta entre sus defensores desde Ferdinand Lasalle y Karl Marx hasta Bebel y Liebnich, en Alemania; y en Francia, desde los precursores como Saint-Simon hasta Jules Guesde y Benoit Malon, pese a las disidencias de su "Socialismo Integral"; constituye el llamado marxismo, doctrina ésta que ocupa puesto en la extrema izquierda de las tendencias estatistas. Las perturbaciones sociales y económicas nacidas de la Guerra han permitido en estos últimos años al socialismo marxista entrar en el dominio de las realidades.

Ahora bien —como observa Supino— tan dañoso para el Estado es el predominio absoluto de la organización social y económica basada en el *principio individualista*, o más brevemente, *individualismo*, como puede serlo la sustentada exclusivamente en el *principio social*: o sea: *el colectivismo*: atribuyendo a esta palabra el significado técnico especial que la opone al término anterior.

“El individualismo absoluto —agrega el ilustre tratadista citado— tiene por fórmula: cada uno para sí; tomando ésto rigurosamente iríamos al aislamiento perfecto de todo individuo, y, por consiguiente, a la negación misma de toda sociedad. Cada uno se vería en la necesidad de producir todo lo que le es necesario, libre de envenenar la corriente que pasa por su terreno, prisionero en su casa por falta de caminos que pudiesen utilizar en común, a merced de los más fuertes, condenado a no esperar socorro de nadie: sería una vuelta a la vida salvaje. Por otra parte, el colectivismo, llevado al extremo, conduce al *comunismo*, que tiene por fórmula: todo de todos, nada de nadie; si existiese la posibilidad de que fuese aplicada esta fórmula, nadie podría poseer, ni aún por una hora, un albergue propio, un instrumento, un traje; sería la guerra perpetua, un modo diferente de volver a la vida salvaje, o peor aún, a la bestialidad primitiva; otro modo de matar toda sociedad”.

c). Otra doctrina sobre el estatismo moderado fué elaborada en Francia, con el nombre de *solidarismo*, cuyo base está en la idea de *solidaridad social*.

#### 4.—Doctrina ecléctica

Varios autores franceses (Berthélemy, Hauriou, etc.), opinan: la verdad científica y las aplicaciones positivas están entre estos dos sistemas opuestos; debemos tomar lo bueno del uno como del otro, para construir la verdadera doctrina de las intervenciones del Estado en la prestación de los servicios públicos.

A pesar de los defectos que se le achacan al intervencionismo del Estado en los servicios no esenciales, es lo cierto que su acción en la vida de los pueblos es cada vez mayor, y puede mirarse como consecuencia necesaria de la política socialista tan de moda en los tiempos que corren.

En este orden de ideas, la intervención del Estado en los servicios administrativos no esenciales (facultativos) podría obedecer —al decir del Profesor Velasco Calvo— a las causas siguientes:

a). Que por su condición, el servicio no pudiera desarrollarse en régimen de libre competencia, sea por su propia naturaleza, como en los ferrocarriles, sea por la posibilidad social de que los elementos gestores se sindiquen para desviar el propósito industrial; b)— Mayor economía en el régimen administrativo, por ejemplo, en el de correos, que en régimen de competencia inutilizaría muchos capitales multiplicando los gastos en repetir instalaciones, manipulaciones, distribución y transporte; c)— Impotencia de la actividad privada para acometer una empresa; d)— Probabilidad de que la libre iniciativa se inspirara en una conducta contraria o distinta a la que al Estado interesara: por ejemplo: en la enseñanza; f)— Que tratándose de un servicio del Estado y confiado a empresa privada, resultarían desproporcionados los gastos de inspección y vigilancia, motivos que favorecen la creación de monopolios.

## 5.—Doctrina de la economía dirigida

Actualmente, el intervencionismo que pugna por desligarse de las ideas socialistas, ha buscado una nueva fórmula, cuya expresión está en la doctrina llamada de la *economía dirigida*.

Los resultados obtenidos por las experiencias de la absorción por el Estado de las actividades económicas, llevadas a cabo durante y después de la guerra de 1914-1918, causaron cierto descrédito respecto al procedimiento de la organización de las empresas económicas en servicio público. Tal procedimiento —dice el Profesor Bonnard— provocó la formación de una doctrina intervencionista, bautizada con el nombre de *economía dirigida*. Este nuevo intervencionismo difiere del antiguo, en cuanto que, a diferencia de éste, cuya aspiración no era otra sino la de transformar en cierta medida la economía privada en pública, pretende, por el contrario, mantener e impulsar, cada vez más, la economía privada, rehuyendo, casi tanto como el liberalismo, la transformación de la empresa privada en servicio público.

Pero por el contrario, la economía dirigida se separa del liberalismo, y en mayor grado, puede decirse, respecto de los precedentes

intervencionismos, en cuanto aquélla pretende “dirigir” la economía privada para hacerla producir ciertos efectos económicos, con el propósito de apartar, especialmente, el juego de la libre competencia. En efecto, esta doctrina repudia en términos análogos a los del socialismo las tesis fundamentales del liberalismo, que consagra el valor superior de las actividades privadas, la oportunidad que deba dejarse a éstas para ejercitarse, lo mismo que sobre la necesidad de no obstaculizar el desenvolvimiento normal de las leyes económicas naturales.

Los partidarios de la economía dirigida afirman que los fenómenos económicos pueden, y, aún más, deben ser regidos por otras leyes distintas de las naturales. Sostienen que las actividades privadas, actuando por sí solas, producen a menudo hechos molestos de opresión económica, lo que demuestra la conveniencia de enrumbarlas hacia otros derroteros.

Para cambiar la dirección de la economía privada, la doctrina de la economía dirigida preconiza, sobre todo, la intervención del Estado en la reglamentación de las actividades privadas, la vigilancia individual de éstas, y las ayudas y estímulos que puedan concedérseles.

Estos modos de intervención podrán ser muy vigorosos; su reglamentación podrá alcanzar las actividades privadas hasta en los mismos efectos jurídicos, modificándolos a pesar de la fuerza de derecho de las situaciones adquiridas.

Aun cuando la tendencia de la doctrina sea la de querer conservar un régimen de economía privada, estímase que, en economía dirigida, las empresas del Estado pueden establecerse fuera de los casos donde el liberalismo las admite. En resumidas cuentas, la absorción por el Estado de las actividades económicas tiene en mente, no la transformación de la economía privada en pública, sino más bien ejercer la consiguiente acción directriz sobre la primera. En este orden de ideas, la empresa pública será creada, no precisamente para asegurar la producción, sino con el fin de ejercer determinada influencia respecto de las empresas similares privadas. Estas, debido a la vecindad de las empresas del Estado, serán impelidas y quizás obligadas a orientar su funcionamiento en la forma más adecuada y conveniente, logrando así la debida estabilización.

La actual conflagración mundial ha vuelto a colocar en plano de actualidad la doctrina de la *economía dirigida*, no sólo en Venezuela, sino en todos los países del orbe. Se ha hecho de esta doctrina numerosas aplicaciones prácticas, en mucha mayor escala que durante la guerra de 1914-1918, las que han permitido paliar en la medida de lo posible la grave crisis económica por la que atraviesan los pueblos en guerra, los no beligerantes y los neutrales.

En tal virtud, el Ejecutivo Federal creó y tiene en funcionamiento, la “*Comisión de Control de Importaciones*”, la “*Junta Nacional Reguladora de Precios*” y la “*Junta Nacional de Trasporte*”, organismos que han venido haciendo frente a la penosa situación del País, y que, a nuestro juicio, y no obstante las críticas que casi a diario se les dirigen, han contribuído y siguen contribuyendo a la defensa económica de la colectividad nacional.

La creación de los referidos organismos se hizo por sendos Decretos ejecutivos, dictados en Consejo de Ministros, y apoyados en la facultad que otorga al Presidente de la República el artículo 36 de la Carta Federativa, para restringir, en el territorio nacional, según el caso, algunas de las garantías constitucionales, como la de propiedad, la libertad de transitar, la libertad del trabajo y de las industrias, y la igualdad, en cuanto concierne a la letra a) del inciso 18 del artículo 32 de la misma Constitución.

Es natural suponer que los organismos ya citados tendrán vida transitoria, puesto que, como ya advertimos, fueron nacidos del estado de emergencia económica derivada del conflicto europeo. Una vez terminado éste, el País recuperará la normalidad económica y cesarán, consecencialmente, las restricciones constitucionales puestas hoy en vigor, por la derogación de las mismas.

#### B I B L I O G R A F I A

Berthélemy, *Ob. cit.*; Recaredo F. de Velasco Calvo, *Ob. cit.*; Tomo II; Hauriou, *Ob. cit.*; Bonnard, *Ob. cit.*, Herber Spencer, “*Principios de Sociología*”; Prof. Camilo Supino, “*Principios de Economía Política*”, (traducción española del italiano, Madrid, 1931).